

PROTECCION, LIBERALIZACION Y POLITICA MACROECONOMICA*

W. Max Corden**

EXTRACTO

Este trabajo examina el rol de la protección cuando un país tiene problemas en la cuenta corriente. Se analizan los aspectos macroeconómicos de la liberalización del comercio, incluyendo su relación con la política cambiaria y con la liberalización del mercado de capitales. Finalmente se reflexiona sobre si la protección en países industrializados justifica la protección en los países en desarrollo.

ABSTRACT

This paper examines the role of protection when a country has a current account problem. It then considers macroeconomic aspects of trade liberalization, including the relationship with exchange rate policy and with capital market liberalization. Finally, the question is considered whether protection in industrial countries justifies protection by developing countries.

*Este trabajo es una versión revisada del capítulo XI de *Protección y liberalización: una revisión de resultados analíticos*, Occasional Paper, 54, (Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., agosto, 1987). Su publicación está autorizada por el FMI.

**Senior Advisor, International Monetary Fund.

UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
UNIVERSIDAD DE CHILE

PROTECCION, LIBERALIZACION Y POLITICA MACROECONOMICA*

Max Corden

1. PROTECCION Y LA CUENTA CORRIENTE

¿Cuál es el rol, si es que existe alguno, de las restricciones al comercio cuando se hace necesario reducir el déficit de la cuenta corriente? ¿Son las restricciones al comercio preferibles a una devaluación real, cuando el tipo de cambio está fijado? La economía ortodoxa entrega un mensaje simple y claro: las restricciones nunca deben aumentar, y si es posible, se deben reducir. El tipo de cambio debe ser usado como herramienta para trasladar la demanda desde bienes importados hacia bienes producidos internamente, produciéndose así la reducción necesaria en el gasto real.

Sin embargo, no todos están de acuerdo; uno podría aceptar que la mejor política para maximizar la eficiencia nacional en el mediano y largo plazo es el libre comercio (con algunas excepciones, como con la industria naciente y otros campos).¹ Pero es ésta la mejor política en el corto plazo? El Grupo Cambridge en Bretaña no estaba de acuerdo, y en América latina y en otros lugares, se han propuesto enfoques similares.²

Es conveniente analizar con algún detalle el caso de proteccionismo a corto plazo cuando la cuenta corriente requiere mejoría. Este argumento proteccionista surge casi instintivamente, especialmente para los políticos. Es un aumento que explícita o implícitamente se opone a una devaluación o al menos a devaluar lo suficiente. Por lo tanto, lo que a uno realmente le

**Estudios de Economía*, publicación del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile, vol. 15, n° 2, agosto de 1988.

¹Véase Johnson (1965), Corden (1974) y Corden (1984).

²El Grupo de Política Económica de Cambridge presentó su argumento para la protección, cuando un país tiene un problema en la cuenta corriente en el Grupo de Política Económica de Cambridge (1976) y en otros, y el argumento es analizado en detalle en Corden (1985) donde está basada esta discusión.

incumbe es ver la capacidad de las restricciones a importar (o tarifas) o la devaluación, como herramienta para la reducción necesaria e inevitable del gasto real.

El típico análisis ortodoxo es el que concluye que la devaluación aumenta los precios internos o domésticos de importaciones y exportaciones. lo que altera el patrón de consumo doméstico, disminuyendo la demanda por importaciones. Luego, el sector que compite con las importaciones se hace más rentable. Al igual que la industria exportadora, los salarios nominales no aumentan, o al menos no mucho. Esta mayor rentabilidad lleva a la expansión de la producción de bienes transables, que es el objetivo deseado. Simultáneamente, si la producción estaba a plena capacidad inicialmente, la demanda por bienes no transables debería disminuir la absorción debería caer— liberando así recursos para la mayor producción de transables.

Un argumento de corto plazo, en favor del uso de restricciones a importar, en vez de devaluar cuando existe una crisis de balanza de pagos, es que el efecto de la devaluación tiene rezagos. Por lo tanto, una gran devaluación inicial (en cierta medida, esto no puede ser calculado con anticipación) puede ser necesaria para lograr la reducción deseada de las importaciones. También temporalmente, pueden ser necesarias ciertas restricciones cuantitativas.

Aquí se debe tener en mente que las restricciones cuantitativas también toman cierto tiempo para implementarse y crean problemas administrativos. Si éstos van asociados al control sobre los precios de las importaciones restringidas, entonces se generará un exceso de demanda y pueden surgir grandes presiones para la relajación de las restricciones. Si no existe un control de precios efectivo, las restricciones implicarán las conocidas ganancias monopólicas para los poseedores de las licencias para importar (que pueden ser manufactureros nacionales que utilizan insumos importados). El resultado, en ambos casos, puede ser la generación de rentas económicas y la consabida lucha por ellas.

Sin embargo, no se puede negar completamente la validez de tales casos a corto plazo. La principal objeción surge del hecho de que una vez impuestas las restricciones, son difíciles de levantar. Existirán entonces efectos adversos a mediano y largo plazo por la incapacidad de estimular exportaciones (produciendo, por lo tanto, demasiada comprensión de las importaciones), y por las distorsiones en el patrón de las importaciones, como consecuencia de no usar al mercado para discriminar entre que importar.

De hecho, que las restricciones a las importaciones sean transitorias o permanentes o que se espere que éstas sean transitorias o permanentes en el momento que fueron impuestas, es de gran importancia y conlleva grandes

diferencias. Si un país devalúa en un momento de crisis de balanza de pagos y complementa esto con restricciones a importaciones, que se aceptan ampliamente como transitorias, entonces las decisiones de asignación de recursos a largo plazo serán influenciadas por la devaluación y en pequeña medida por las restricciones. Las restricciones cumplirán el rol principal de disminuir rápidamente las importaciones (asociado esto a la reducción necesaria en gasto real). Esto puede ser deseable si existe un bajo nivel de reservas o si la obtención de créditos a corto plazo es difícil. Una expansión excesiva en la producción de bienes importables relativa a los exportables, será evitada. Pero, basado en la experiencia de varios países, es difícil establecer la creencia de que las restricciones sólo se mantendrán por un período corto de tiempo. Además, si se sabe que el problema de balanza de pagos es transitorio, entonces, ¿por qué no es posible recurrir a las reservas, al mercado de capitales o al FMI?

2. PROTECCION, EL TIPO DE CAMBIO Y LA RIGIDEZ DEL SALARIO REAL

Ahora consideraremos un argumento más profundo y sofisticado (argumento de Cambridge) dejando de lado el argumento de muy corto plazo, de restringir importaciones en un momento de crisis en la balanza de pagos. Este argumento más sofisticado está basado en la posibilidad de que existe una tendencia hacia la rigidez de salarios reales como consecuencia de la indexación salarial, tanto formal o informal. Para que una devaluación nominal logre mejorar la competitividad de la industria de bienes transables, provocando una devaluación real, los salarios reales deberían caer. Con los salarios nominales dados, el nivel de precios promedio aumenta. Esto crea el problema de que el alza en precios domésticos, producto de la devaluación provocará un alza en salarios nominales para reestablecer el nivel del salario real inicial y así podrían desaparecer por completo los beneficios de la devaluación nominal. Así, no se realizaría el traslado requerido en el patrón de producción de no transables a transables ni el cambio en la composición del gasto desde bienes producidos afuera hacia bienes domésticos.

Aquí, se podría sugerir que el uso de restricciones a las importaciones o tarifas no requieren de caídas del salario real. Pero estas herramientas también crearían alzas en el nivel de precios domésticos al provocar escasez. El elemento de validación, en este argumento, es que el aumento del nivel de precios por tarifas puede ser menor que el de una devaluación, si existe consumo doméstico de exportables, e incluso menor, si el mayor ingreso fuera compensado por reducciones equivalentes en los impuestos indirectos. En este caso, las iniciales reducciones de los salarios reales y los consecuentes aumentos en salarios nominales serían menores.

La característica esencial que diferencia la devaluación de otras herramientas es que hace aumentar la rentabilidad de exportar, que debería —al

expandir la oferta y ser explotado el mercado externo— generar mayores ingresos por exportar (en términos de moneda extranjera). Una medida que hace más rentable la exportación puede tender a reducir salarios reales aun más (consecuentemente llevando a mayores alzas compensatorias en salarios nominales) que otras medidas que solo comprimen las importaciones.

El incentivo a la exportación a través de ajustes en el tipo de cambio es claramente lo requerido en el mediano y largo plazo. La producción de bienes transables debería expandir, tanto la exportación como la sustitución de importaciones si las señales no discriminatorias del mercado se van a aceptar como guía para la asignación de recursos y si se desea evitar la comprensión excesiva de importaciones. Pero la oferta de exportaciones es bastante inelástica en el corto plazo, especialmente cuando están compuestas de productos primarios o si es necesario desarrollar nuevos productos manufacturados. Por lo tanto, las ganancias de exportar producto de la devaluación podrían sacrificarse en favor de la reducción del efecto adverso provocado por el cambio de política de aumentos en el salario nominal. Comparada con la solución de mercado de la devaluación, el uso de restricciones a importaciones es una manera de gravar las utilidades de exportadores para así mantener el nivel de salarios reales. cuando en el corto plazo, es realmente necesario que caigan. Alternativamente, podría discutirse que las tarifas y la devaluación tienen efectos similares sobre el costo de vida, los salarios reales y las utilidades de industrias competidoras de importaciones, pero las tarifas generan ingresos para el gobierno (que pueden o no ser compensados por otras reducciones de impuestos) mientras que la devaluación entrega los ingresos equivalentes a los exportadores.

En ocasiones, cuando los salarios reales son rígidos, ciertas restricciones al comercio podrían facilitar el problema de corto plazo. Esto ocurre especialmente cuando las restricciones son impuestas sobre bienes que los asalariado no consumen y si además el cambio en la distribución provocado por el particular patrón de restricciones (por ejemplo, sobre importaciones de lujo) fuera considerado deseable.

Este es un resumen comparativo del argumento de Cambridge sobre restricciones a importaciones como parte de un paquete de políticas que tratan con problemas de la cuenta corriente. Este paquete involucraría posibles ganancias en el corto plazo a costa de ciertas perspectivas dañinas en el mediano y largo plazo. La fuente del daño en el largo plazo es el incentivo inadecuado para promover la expansión en la exportación, se alienta la producción de sustitutos de importaciones que es ineficiente, más que la producción eficiente de exportables. Además, la protección por parte de países en desarrollo en el mediano y largo plazo probablemente reducirá el crecimiento en el empleo y frenará el aumento de los salarios reales. La razón es que los países en desarrollo poseen ventajas comparativas en la producción de bienes intensivos en traba-

jo por lo que la expansión de las exportaciones tendería a ser en industrias intensivas en mano de obra. El crecimiento de industrias relativamente más intensivas en trabajo tendería a aumentar salarios reales, por el aumento en la demanda de este factor, y podría también elevar el nivel de empleo agregado. Las experiencias de países recientemente desarrollados del este de Asia apoyan este punto.

Los efectos distributivos de la selección de la política también deben ser considerados. La devaluación (evitada por tarifas o restricciones a importaciones) aumenta los precios internos de las exportaciones, lo que podría aumentar el ingreso de los sectores más pobres de la comunidad si es que los exportables son producidos por campesinos. Los efectos distributivos de elegir una cierta herramienta para cambiar la composición de la producción depende de la estructura particular de la economía. En países donde el sector exportador está compuesto por campesinos, la adopción de restricciones a las importaciones versus una devaluación implicará una redistribución del ingreso desfavorable. Cuando existe rigidez en los salarios del sector urbano, son equivalentes los efectos de restricciones a las importaciones y combinaciones de devaluación e impuestos a ingresos rurales para subsidiar el empleo urbano. Además, es inevitable que un sistema de cuotas de importación tenga efectos distributivos desfavorables a través de la asignación privilegiada de las licencias.

3. EFECTOS DE CORTO PLAZO DE LOS TERMINOS DE INTERCAMBIO

Hasta el momento hemos supuesto que si las exportaciones se hacen más rentables por la devaluación, la oferta podría no aumentar mucho en el corto plazo, aunque sí lo haría en el largo plazo. Los ingresos anormales de las industrias exportadoras, en el corto plazo, serían simplemente rentas que podrían irse vía impuestos o se podría renunciar a ellas si se usan restricciones a importaciones en vez de la devaluación.

Aunque aumente efectivamente la oferta, la demanda mundial podría ser inelástica posiblemente debido a restricciones (incluyendo la imposición de restricciones voluntarias a exportaciones) externas. Los excedentes de exportables podrían ser excluidos en los mercados de países industrializados por medidas de protección, y, por tanto, tendrían que ser descargados en otros lugares con un precio sustancialmente menor. Los términos de intercambio del país empeorarían como consecuencia, e incluso si no existiera protección externa, las elasticidades de demanda de corto plazo son frecuentemente bajas lo que implica que los aumentos de oferta igual podrían tender a disminuir el valor de las exportaciones en vez de aumentarlas.

Si se considera solamente el corto plazo y además sin indexación de salarios, pareciera existir un caso en que las tarifas son preferibles a la devaluación, siendo éste simplemente una versión del argumento de protección basado en los términos de intercambio. Está centrado completamente en estimaciones, implícitas o explícitas de elasticidades de demanda por exportaciones. En los años 1950 y 1960, la elasticidad y el pesimismo del sector exportador fueron las razones por las cuales las políticas de desarrollo en América latina, India y el resto del mundo estaban sesgadas hacia la sustitución de importaciones y este enfoque todavía persiste en algunos países.

La justificación viene de que, si se imponen voluntariamente a las exportaciones del país, entonces su propia política óptima es imponer impuestos a exportaciones o cuotas a los productos afectados cuando son dirigidos a esos mercados. Pero existen dos objeciones a este enfoque como argumento convencional de protección.

Primero, en la medida en que tenga alguna validez, se podrían justificar los impuestos a exportaciones o restricciones, siendo estos impuestos mayores donde la elasticidad de demanda es menor. En otras palabras, la mejor política de corto plazo (ignorando el mediano y largo plazo) es imponer impuestos a exportaciones o restricciones diferenciados a distintas exportaciones. Algunos exportables, especialmente los manufacturados, pueden enfrentar demandas con alta elasticidad y sin restricciones externas. Por lo tanto, aunque varios países en vías de desarrollo expanden sus exportaciones al mismo tiempo, solo se requeriría una pequeña porción del gigantesco mercado de algún país industrial. En estos casos, no es necesario que los precios se reduzcan, o que bajen mucho, para poder aumentar las ventas en mercados mundiales y, por lo tanto, no habría un efecto significativo sobre los términos de intercambio. El impuesto óptimo a las exportaciones sería cero, en este caso. En otros casos, cuando el país es un importante oferente mundial del producto, las restricciones a las exportaciones podrían generar algunos beneficios de corto plazo.

Cabe destacar, aquí, que el debilitamiento reciente de los precios de bienes, explicado en parte por la expansión previa de la oferta, sugiere que las perspectivas del mercado mundial no siempre han sido adecuadamente previstas por el gobierno ni por los privados. En ciertos casos particulares habría sido deseable una expansión menor de la oferta que la efectiva. Pero esto es más bien parte de la problemática de predicciones o de proyecciones inadecuadas, que de divergencia entre intereses privados y sociales que justifican impuestos a exportaciones o restricciones.

La segunda objeción se refiere a la aplicación del argumento a las actuales y proyectadas exportaciones manufacturadas. Independiente del caso a corto plazo, la evidencia muestra que las elasticidades en los mercados mundiales tienden a ser mayores en el mediano y largo plazo. En consecuencia, ha habido una expansión significativa de exportaciones manufacturadas, desde los países en desarrollo hacia los países industrializados, durante los años 60, que ha continuado después de la primera crisis petrolera. Esto no ha sido solo una expansión de volumen, sino también una expansión del valor real. Por lo tanto, el pesimismo sobre elasticidades de exportaciones manufactureras a mediano plazo no es justificada en base a la experiencia reciente.³

La cuestión entonces es equilibrar posibles ganancias de corto plazo por restricciones a las importaciones con las pérdidas de mediano y largo plazo resultantes de la incapacidad de aprovechar las oportunidades de exportar. Si se buscan mejoras estructurales o fundamentales es necesario considerar los efectos adversos de mediano plazo de las políticas.

4. LIBERALIZACION DEL COMERCIO: TIPO DE CAMBIO Y SU TIMING

El punto más importante de una liberalización unilateral del comercio a gran escala es que debe ser asociado a devaluaciones reales si no se desea deteriorar la cuenta corriente y se quiere compensar la caída del empleo en el sector protegido que sustituye importaciones con alzas en el empleo en otro sector especialmente en industrias exportadoras. Normalmente se necesitará una devaluación nominal para obtener el nivel real requerido. Por lo tanto, un programa de liberalización debe ser parte de un paquete de políticas que incluyen ajustes en el tipo de cambio. El ajuste apropiado en este último será difícil de determinar de antemano, pero es importante tener en mente que el tipo de cambio de equilibrio en el largo plazo depende del grado de liberalización del comercio.

A menudo se pregunta de dónde salen los empleos extras cuando la liberalización lleva a caídas en el empleo en industrias sustituidoras de importaciones que están protegidas. En un contexto general de crecimiento, la liberalización no lleva a pérdidas absolutas en el empleo en estas industrias, sino que a tasas de crecimiento menores. Pero la pregunta sigue siendo relevante.

Los empleos extras serán generados principalmente por la depreciación real que es parte del paquete de políticas. Aumentará la rentabilidad del sector exportador y también mejorará la competitividad del sector sustituidor

³ Véase Balassa (1985), Balassa y Michalopoulos (1985) y el Banco Mundial (1987).

de importaciones. Algún sustituto de importación que antes no era rentable, ahora lo será y, por tanto, generará empleo adicional. Aquellas industrias sustituidoras de importaciones que recibían poco o ninguna protección se beneficiarán.

Las industrias que utilizaban insumos importados que no estaban disponibles antes de la liberalización o que usaban insumos producidos internamente a precios altos por la protección se encontrarán con que los costos han caído y podrán expandir el empleo. Al contrario de esto, el mayor costo de importaciones producto de la devaluación afectará adversamente a algunas industrias. Además, las mejoras en la distribución de recursos en el sector transable como un todo probablemente aumentará el ingreso nacional real, llevando a un mayor gasto en consumo y en consecuencia generando empleo en la industria interna que produce bienes para el mercado doméstico. Ingresos reales mayores implican una mayor recaudación tributaria que mejora el presupuesto fiscal. Si las tasas impositivas son reducidas para restaurar el equilibrio fiscal inicial, el mayor consumo o inversión privada generará empleo adicional o alternativamente, el mayor gasto de gobierno financiado con la mayor recaudación vía impuestos lo hará.

La secuencia de la liberalización y los ajustes en el tipo de cambio asociados a ella son un tema de cierta complejidad. Se debe realizar una decisión esencialmente política, entre gradualismo y medidas repentinas y con cuanta anticipación debe anunciarse. Mientras más largo es el período de tiempo entre el anuncio de un programa verosímil de liberalización y los verdaderos cambios en tarifas y cuotas, más fácil es para las industrias protegidas realizar los ajustes necesarios y para que los potenciales beneficiarios —industrias exportadoras— se preparen para expandirse. Pero, el anuncio debe ser creíble. Por otro lado, se piensa que a mayor rezago entre el compromiso formal del programa y su implementación efectiva, mayor es la oportunidad de los grupos de interés de frenar o incluso detener la liberalización y mayor es la probabilidad de que se socaven las expectativas sobre la credibilidad de las intenciones de las autoridades.⁴

El tipo de cambio debe ajustarse tempranamente a pesar del costo de generar ganancias excesivas en industrias exportadoras y competidoras de importaciones no protegidas. Los efectos positivos de la depreciación sobre las exportaciones probablemente se desarrollarán con algún rezago, mientras que

⁴El tema del proceso de liberalización del comercio y como se relaciona con la macroeconomía y otras políticas está siendo investigado en un proyecto del Banco Mundial que involucra el estudio de 37 episodios de liberalización en 19 países. Para un reporte preliminar véase Papageorgiou, Michael y Choksi (1986). Muchos de los estudios de liberalización son discutidos en contribuciones a Choksi y Papageorgiou (1986).;

el aumento de las importaciones por la liberalización será rápido. Una firma que está segura de que se seguirá el programa de liberalización, debería desincentivar el flujo de recursos desde no transables a industrias altamente protegidas durante el período de transición, que es un período en el cual este sector es excesivamente rentable debido a que el tipo de cambio ya ha sido devaluado y el proceso de liberalización no se ha completado aún.

¿Es aconsejable liberalizar el comercio cuando existen problemas en la balanza de pagos? Este tema surge con mucha fuerza en la actividad y por supuesto que no es posible resolver este dilema aquí ni llegar a conclusiones apropiadas para todos los países, pero algunas consideraciones se pueden establecer.

Desde el punto de vista parcial, pero popular, parece ser un momento inadecuado. Tradicionalmente, las crisis de balanza de pagos han llevado a la imposición o aumento de restricciones a las importaciones ya que es de sentido común no economista, que la política apropiada cuando las importaciones son muy altas en relación a las exportaciones es restringirlas.

Se pueden dar dos respuestas inmediatas. Primero, la liberalización permitiría, por primera vez, posiblemente, la disponibilidad de insumos importados baratos requeridos por exportadores. Este aspecto de la liberalización mejoraría la balanza de pagos a través del aumento de exportables con el tipo de cambio constante. Puede que exista un rezago en la recepción de los beneficios porque la expansión de exportables toma tiempo, al igual que la búsqueda de nuevos mercados, etc., pero al menos existe un efecto favorable y directo sobre la balanza de pagos.

La respuesta más importante es que la alternativa de restringir las importaciones, es no hacer nada más que depreciar el tipo de cambio. Por lo tanto, volvemos a la elección entre dos herramientas: una que discrimina entre importaciones y favorece la sustitución de importaciones versus la expansión de las exportaciones vía el ajuste del tipo de cambio, y que no discrimina. La mejora en la cuenta corriente requiere, tanto la reducción del gasto agregado como la depreciación del tipo de cambio para trasladar la demanda desde productos externos hacia bienes producidos internamente y, dentro de los últimos, hacia los transables. Si existe simultáneamente alguna liberalización de importaciones, la depreciación requerida es mayor.

Las restricciones pueden ser tan extensas, complejas y dislocadas que su levantamiento puede tener efectos positivos inmediatos sobre incentivos y producción. Especialmente cuando los insumos importados para la producción manufacturera con potencial exportador están sujetos a licencias. Entonces también se haría más fácil resolver el problema de balanza de pagos ya

que un aumento en la oferta modificaría el monto de la necesaria reducción de demanda agregada y de esta manera reduce el costo del ajuste requerido.

En otros casos, los beneficios de remover las restricciones junto con una devaluación adecuada, solo aparecerían en el mediano plazo, a medida que la nueva inversión es dirigida a alternativas más productivas y que la búsqueda de rentas disminuye, y etc. En el corto plazo, la liberalización, asociada con ajustes del tipo de cambio puede provocar dislocaciones y desempleo, localizado en ciertas industrias a medida que la rentabilidad de algunas de ellas cae, mientras que la de otras aumenta. La pregunta que surge entonces, es si los problemas de corto plazo de la liberalización deben agregarse a los problemas involucrados en el logro de la reducción del gasto real necesario para restaurar la estabilidad macroeconómica.

La consideración sobre si se debe liberalizar en un momento de crisis de balanza de pagos o no, se refiere al *trade off* entre problemas adicionales en el corto plazo y los beneficios en el mediano y largo plazo. Pueden haber costos de ajuste en el corto plazo, y los problemas de corto plazo que éstos provocan pueden ser más difíciles de enfrentar si al mismo tiempo la balanza de pagos requiere una gran reducción del gasto agregado. Existe también el riesgo de que muchos problemas —incluyendo desempleo— provocados por la necesidad de reducir el gasto agregado para mejorar la balanza de pagos se atribuyan a la liberalización. Por otro lado, parece que muchos países tienen problemas de balanza de pagos continuos que surgen por causas estructurales subyacentes y que requieren medidas de largo plazo para aumentar el producto, al igual que ajustes apropiados en la demanda de recursos disponibles, tanto internos como externos. En estos casos, puede ser mejor aplicar un enfoque de oferta, incluyendo una liberalización diseñada para mejorar la asignación de recursos, reducir la búsqueda de rentas, etc.

Finalmente, se puede intentar la liberalización cuando el país está en un período de inflación alta. Obviamente, no es necesario que un país que tiene problemas de balanza de pagos tenga también alta inflación ni tampoco, pero no tan obviamente, es necesario que un país con alta inflación tenga problemas de balanza de pagos. Para que un país pueda sostener una inflación mayor que la de los países con que comercia sin que surja un problema se deprecie continuamente o frecuentemente. Normalmente se asocia inflación alta con muchas distorsiones, generalmente con un tipo de cambio no suficientemente ajustado por lo que queda sobrevaluado, tasas de interés nominal demasiado bajas debido a diversos controles y restricciones a las importaciones diseñado para compensar por el insuficiente ajuste del tipo de cambio.

La pregunta, que surge, es si es posible liberalizar el comercio si los factores fundamentales que causan la inflación (generalmente un alto déficit

presupuestario financiado con emisión de dinero) no son eliminados. La respuesta es que es técnicamente posible, provisto que el tipo de cambio nominal se deprecia lo suficiente, más allá de lo necesario, para compensar por la inflación. Si existe alta inflación continua, además de un déficit en la cuenta corriente que se debe reducir, el agregar la liberalización al programa de política requerirá depreciaciones nominales continuas para compensar por la inflación, junto con una depreciación nominal adicional para lograr la devaluación real necesaria. La devaluación real debe ser suficientemente grande como para mejorar la cuenta corriente (trasladar gasto desde los bienes producidos afuera hacia los producidos internamente y cambiar el patrón de producción desde no transables hacia transables) y compensar por el desempleo y los efectos de la cuenta corriente por la liberalización del comercio. Adicionalmente, se debe reducir el gasto real también.

En la práctica se ha visto que los países con alta inflación frecuentemente son incapaces de depreciar sus monedas suficientemente, y la alta inflación provoca las distorsiones recién mencionadas. Ellas son causadas esencialmente por el intento de afectar los síntomas y no las causas, controlar las tasas de interés, precios, importaciones, etc. Lo importante entonces es atacar las causas fundamentales y asociar la liberalización con un programa de estabilización de la inflación adecuada y creíble o incluso hacer que el logro de una estabilización razonable sea una precondición para la liberalización sustancial del comercio.

5. LIBERALIZACIÓN CON TIPO DE CAMBIO FIJO

Surge un problema especial cuando los países forman parte de una zona de asociación económica y, por lo tanto, donde el tipo de cambio nominal no puede ser devaluado en forma unilateral. A estos países les falta una herramienta de política. Se asume aquí que ni siquiera es posible un ajuste del tipo de cambio de una sola vez. La liberalización del comercio aun requiere de una devaluación real, pero éste no puede obtenerse a través de una devaluación nominal.

Existen entonces dos posibles enfoques al problema. El primero se basa en una liberalización gradual, manteniendo la inflación interna menor a la de los países con que se comercia. En primera instancia, la liberalización reduciría la demanda por bienes producidos domésticamente, y moderaría los aumentos en salarios y precios internos, y como consecuencia, restaurar la competitividad, provocando la devaluación real requerida. Sería necesaria la liberalización gradual para evitar significativas pérdidas de producto.

Este enfoque probablemente sería exitoso si la inflación externa es alta. Si esto no es así, sería necesaria alguna flexibilidad a la baja de los salarios nominales y precios internos.

El segundo enfoque es el de reducir o eliminar las distorsiones, estableciendo una tarifa *ad valorem* uniforme junto con un subsidio *ad valorem* uniforme a las exportaciones a una misma tasa y no levantando las restricciones del comercio. Este paquete de políticas tendría efectos similares a los de una devaluación, al menos sobre el comercio y la producción de bienes (dado que generalmente no se puede aplicar a servicios). Pero también puede presentar problemas administrativos, y puede ser difícil lograr completa uniformidad y resistir la presión de los grupos de interés por obtener tarifas mayores o menores, según cada caso particular.

En un principio se podrían reemplazar las restricciones cuantitativas por tarifas y luego ir ajustando estas tarifas en forma rápida o lenta en dirección a la uniformidad. Al mismo tiempo, sería necesario subsidiar las exportaciones para evitar un sesgo hacia la sustitución de importaciones. La recaudación, por tarifas, financiaría los subsidios a las exportaciones y aunque haya un déficit en el comercio aún habrá un ingreso neto producto del sistema de impuesto subsidio. Si no se puede aplicar el sistema a los servicios, algunas distorsiones prevalecerán. Posiblemente se podría ir reduciendo el nivel de subsidios y tarifas totales gradualmente en el tiempo, e incluso eventualmente eliminarse si es que los salarios internos y precios son razonablemente flexibles.

6. MERCADO DE CAPITALES Y LA LIBERALIZACION DEL COMERCIO

En los casos más usuales, donde el tipo de cambio puede ser alterado, se ha discutido mucho sobre la relación entre liberalización del comercio y liberalización del mercado de capitales. Esta discusión ha sido estimulada por la experiencia de países como Argentina, Chile y Uruguay donde algún grado de liberalización de ambos tipos se observó en distinto orden. En Argentina, primero, se liberalizó el mercado de capitales (por un período limitado) y, en Chile, la liberalización del comercio.⁵

Es evidente que un tipo de liberalización es posible sin la otra. Algunos países tienen mercados de capitales muy abiertos y comercio restringido mientras que otros tienen un control internacional de capitales muy extensivo con un comercio relativamente libre. Durante la era de Bretton Woods, el control sobre movimientos internacionales de capitales entre países industrializados era la norma, mientras que el comercio era progresivamente liberalizado y esto también se ha manifestado hasta hace poco tiempo en la Comunidad Europea. Es sorprendente que, en los últimos años, la tendencia

⁵Véase Edwards (1984).

hacia una creciente protección en los principales países industrializados coincida con el rápido crecimiento del mercado de capitales internacional y con la tendencia general hacia la liberalización de los mercados de capitales.

Existen tres importantes eslabones entre ambos tipos de liberalización.

Primero, la liberalización del mercado de capitales, que involucra la liberación de las tasas de interés internas, el levantamiento del control sobre los flujos de capitales hacia adentro y hacia afuera, pueden llevar a una mayor afluencia de capitales que antes. No solo la eliminación de controles sobre flujos hacia adentro, que incluye inversión extranjera directa, incentivan esto, sino también la eliminación de controles sobre flujos hacia afuera (provisto que la liberalización se espera que perdure y que las condiciones económicas apoyen la política impuesta) ya que reduciría el riesgo de que el capital no pudiera ser repatriado. Con una mayor disponibilidad interna de capital foráneo es particularmente deseable que la rentabilidad relativa de industrias domésticas sea un verdadero indicador de la rentabilidad social, para que así la inversión sea dirigida en la dirección óptima. Por lo tanto, algún grado de liberalización del comercio debería preceder la liberalización del mercado de capitales, si es que el sistema de protección vigente está muy distorsionado.

La necesidad de obtener señales correctas también surge cuando la nueva inversión es totalmente financiada con recursos domésticos, pero, este argumento tiene aún más fuerza cuando se espera que haya una importante entrada de capital externo. Cuando el capital externo fluye principalmente hacia industrias fuertemente protegidas, los beneficios del país receptor son bajos e incluso podría haber una pérdida social ya que los consumidores locales del producto protegido estarían subsidiando el capital externo. Además, las compañías extranjeras se convierten en otro grupo de presión que apoya la mantención de la protección.

Segundo, el proceso de liberalización del mercado de capitales probablemente afectará el tipo de cambio, y quizás fuertemente en un período de tiempo limitado, a medida que se lleva a cabo el ajuste del porfolio. Si las tasas de interés internas habían sido frenadas a través de controles y ahora se les permite subir, entonces, habrá flujos de capital hacia adentro o al menos habrá presión en esa dirección. Este efecto será reforzado si mejora la percepción de los inversionistas sobre la seguridad (y oportunidades de repatriación) de la inversión en el país. El tipo de cambio nominal y junto con él, la tasa real, podrían apreciarse. Por supuesto que el tipo de cambio podría depreciarse si el ajuste del porfolio involucra una salida neta de capital, que podría ocurrir si el control sobre la salida de capital fuera inicialmente seve-

ro o si se espera que la disminución de control sea transitorio. Pero la experiencia más común ha sido la apreciación del tipo de cambio como consecuencia de la liberalización financiera.

La apreciación del tipo de cambio real hará inconsistente la liberalización del comercio con el equilibrio de la cuenta corriente. Los efectos adversos de la apreciación sobre las industrias competidoras de importaciones intensificará el efecto de la liberalización del comercio. La apreciación real causada por la liberalización del mercado de capitales sería temporal, pero creará algunos problemas. Adicionalmente, la rentabilidad de la exportación no sería mayor sino más bien menor.

Después de la liberalización financiera, el capital tiende a ir hacia afuera; el tipo de cambio se moverá para mantener la cuenta corriente (depreciándose) pero sobrerreaccionará⁶ ya que la depreciación requerida para mantener la cuenta corriente con la liberalización del comercio es menor que la necesaria para mantener un superávit temporal en la cuenta corriente para acomodar la salida de capitales.

Tercero, si el mercado de capitales ya ha sido liberalizado, la liberalización del comercio o solo la expectativa de ello, podría provocar movimientos de capitales que afectarán el tipo de cambio.

Una posibilidad es que sea una depreciación esperada, ya que eventualmente sería necesaria para que la cuenta corriente no cambie una vez que se lleve a cabo la liberalización del comercio. Por lo tanto, el tipo de cambio se deprecia antes de que realmente se realice la liberalización del comercio. Esto puede ser deseable considerando que la expansión de las exportaciones será necesaria y que probablemente tome algún tiempo. Pero también se debe admitir la posibilidad contraria.

La aceptación de propuestas para liberalizar el comercio junto con otras reformas estructurales puede hacer que los inversionistas, tanto locales como extranjeros, confíen más en la economía y esperen retornos mayores y más seguros. Por lo tanto, la tendencia del capital será fluir hacia adentro y del tipo de cambio a apreciarse. Esto es similar al efecto producido por la liberalización del mercado de capitales discutido previamente donde el tipo de cambio se aprecia y el capital fluye hacia el interior. En el presente caso, el mercado de capitales ya está liberalizado y los mismos resultados son producto de las expectativas estimuladas por la liberalización del comercio y otras reformas estructurales. En ambos casos, la apreciación puede crear problemas al hacer que las industrias que producen bienes transables sean en gene-

⁶N. del T. Sobrerreacción se refiere al concepto de *overshooting*.

ral menos rentables en un momento en que las industrias que están perdiendo su protección pierden rentabilidad mientras que las industrias exportadoras necesitan hacerse más rentables.

En resumen, la apertura del mercado de capitales doméstico al mercado mundial probablemente hará difícil el manejo del tipo de cambio. La tasa estará sometida a presiones determinadas por el mercado de capitales, lo que provoca problemas si se desea hacer sintonía fina con el tipo de cambio como parte de un proceso general de liberalización del comercio. Por otro lado, no parece ser razonable frenar la liberalización del mercado de capitales si la liberalización del comercio es gradual y fragmentada. Además puede haber casos en que la liberalización financiera sea inevitable debido a los altos costos administrativos de control.

Uno también debe considerar el caso en que el tipo de cambio nominal se mantiene fijo o, al menos, existe algún grado de intervención para moderar sus cambios. Si la liberalización financiera o la del comercio estimula flujos hacia adentro de capitales, entonces acumularán reservas; y si los efectos no son esterilizados habrá una expansión monetaria doméstica y efectos inflacionarios. En este último caso, habrá una apreciación real con los mismos efectos adversos discutidos antes. Si el movimiento de capitales es a corto plazo, entonces será deseable esterilizar los efectos monetarios.

El problema será mayor si el efecto neto de la liberalización del mercado de capitales y de las expectativas de liberalización del comercio (y por lo tanto de la eventual devaluación) provoca flujos de capitales hacia afuera en vez de hacia adentro. Las reservas entonces disminuirán y —si no se varía la política cambiaria— la situación de la balanza de pagos puede inhibir el proceso de liberalización del comercio.

Una dificultad similar puede surgir cuando se espera que una liberalización de importaciones sea transitoria —cuando el gobierno no ha podido hacer que el programa sea verosímil. Puede haber un exceso de importaciones debido a que se espera que las cuotas sean reimplantadas. Se creará inmediatamente un problema transitorio en la balanza de pagos. Si la depreciación del tipo de cambio queda afuera puede ser necesario una política monetaria restrictiva en todos estos casos.

7. PROTECCION EN PAISES INDUSTRIALIZADOS Y EN VIAS DE DESARROLLO

En los países en desarrollo frecuentemente se argumenta que el reciente resurgimiento del proteccionismo en los países industrializados justifica el rechazo de la liberalización por parte de los países en desarrollo. ¿Será necesario que los países en desarrollo busquen políticas orientadas hacia aden-

tro debido a la protección en países industrializados junto con la necesidad de mejorar la situación de la cuenta corriente provocada por la deuda? Esto involucra la pregunta general ¿la protección en un grupo de países es una justificación para o implica necesariamente la implementación de políticas de protección en otro grupo de países?

En términos generales, la protección global es mucho mayor en casi todos los países en desarrollo que en los países industrializados. Por otro lado, nuevamente, en términos generales, la protección en países industrializados ha sido creciente desde 1980, mientras que la protección en países en desarrollo como un todo no ha cambiado mucho (con algunas excepciones, donde ha habido liberalización) y todas las perspectivas tienden a una mayor liberalización.

Luego la pregunta que ha surgido es si existen o habrán injusticias en la liberalización global. ¿Por qué una parte del mundo debería moverse en una dirección --la dirección que favorece al sistema mundial-- mientras que la otra parte (que son los que predicán e incentivan a liberalizar) se está moviendo en dirección opuesta?

Un planteamiento a esta pregunta se enfoca sobre las proyecciones de las cuentas corrientes. Se dice que los países industrializados como grupo no están dispuestos a mantener déficit en sus cuentas corrientes (excluyendo pagos de intereses) especialmente si Estados Unidos elimina su déficit, por lo tanto, los países en desarrollo no pueden tener ni sostener los superávits comerciales necesarios para cumplir con sus obligaciones de intereses ni para eventualmente repagar algunas de sus deudas. Por lo tanto no tiene sentido desarrollar países vía exportaciones, y el crecimiento tendrá que ser asociado a la sustitución de importaciones.

En base a toda la discusión previa, el argumento es falso; una vez que es posible permitir ajustes del tipo de cambio, las cuentas corrientes no dependen de la protección, sino que la protección más bien determina si un determinado saldo de la cuenta corriente se logra con más o menos sustitución de importaciones *versus* expansión de exportaciones.

Si los países industrializados no permiten que los países en desarrollo mejoren su cuenta corriente entonces los países en desarrollo deben decidir entre expandir exportaciones y, por tanto, poder importar más, o (tomando un caso particular) mantener exportaciones y, como consecuencia, las importaciones también, disminuyendo así la razón importaciones/PGB en el proceso de crecimiento. Esta alternativa hace surgir temas sobre protección que no tienen nada que ver con la cuenta corriente. Dado cualquier saldo en la

cuenta corriente, se puede decidir entre crecimiento orientado hacia adentro o hacia afuera y la evidencia empírica al igual que el análisis económico sugieren que el crecimiento orientado hacia afuera es generalmente mejor para países en desarrollo.

Se debe tener en mente también que los mercados de países industrializados están aún bastante abiertos para la mayoría de los productos. Hasta el momento, su proteccionismo no ha frenado el aumento estable de la participación de las exportaciones manufacturadas de los países en desarrollo en el consumo total de bienes manufacturados en países industrializados (incluso en vestuario y textiles). Además, excepto en vestuario, la participación es generalmente bastante pequeña, de modo que la magnitud de la expansión es considerable. En 1983 la participación, en los Estados Unidos, era sólo un 3 por ciento para todos los manufacturados y 15 por ciento para vestuario; en 1973, los porcentajes fueron 1,1 por ciento, y 5,6 por ciento, respectivamente. (Balassa y Michalopoulos, 1985.)

El argumento moral (como podría llamarse) también debería ser descartado. La liberalización de los países en desarrollo beneficiaría a los países industrializados y al sistema mundial, al igual que la liberalización de países industrializados beneficiaría a los países en desarrollo y al sistema mundial. Se pregunta entonces ¿por qué los países en desarrollo deberían generar estos beneficios mientras los países industrializados no lo han hecho y que además se están moviendo en dirección opuesta? La respuesta es que la liberalización de los países en desarrollo también los beneficiará a ellos mismos, y la mayoría de los debates, como la discusión en este trabajo, se preocupan por definir y determinar estos beneficios.

El punto general se puede exponer de la siguiente manera. La protección en países industrializados (desarrollados) reduce las ganancias del comercio en ambas partes del mundo. Daña en el agregado (a pesar de que algunos sectores en particular puedan beneficiarse), tanto a los residentes de los países industrializados como a los países en desarrollo, especialmente cuando la protección discrimina en contra de sus exportaciones. Además, agregando la protección en los países en desarrollo se reducen aún más las ganancias del comercio de ambas partes. Este punto es la clave número uno, aunque la protección en países industrializados aumente, siendo éste un mal ejemplo y como resultado se perjudican los intereses de los países en desarrollo, y por ello no sería beneficioso para los países en desarrollo eliminar su propia liberalización por esta razón.

Los efectos adversos del aumento de la protección en los países industrializados sobre los países en desarrollo no necesita ser explicado. Los términos de intercambio de los países en desarrollo se deteriorarían. Con un

menor ingreso de exportaciones e ingreso real reducido, la base imponible caería y, por lo tanto, el logro de un equilibrio fiscal sería más difícil. Un aumento en la cuenta corriente requerirá una mayor comprensión de las importaciones. El desempleo probablemente aumentaría si existe algún grado de rigidez en los salarios reales.

Para un nivel dado de protección o liberalización en países en desarrollo, un aumento en la protección en países industrializados trasladaría la rentabilidad relativa de exportaciones a sustitución de importaciones en países en desarrollo, en una dirección que comprime el comercio, si es que esta mayor protección se dirige en contra de las exportaciones de los países en desarrollo. Esto haría disminuir la rentabilidad relativa de las exportaciones y aumentaría la rentabilidad relativa de la sustitución de importaciones. Por tanto el desarrollo tenderá a orientarse cada vez más hacia adentro. Esta sería una respuesta apropiada de los países en desarrollo, incluso, si todas las decisiones de asignación de recursos se basaran en las señales de mercado, incluyendo las señales distorsionadas por la protección en los países industrializados. La protección en los países en desarrollo no tendría por que aumentar por esta razón.

En caso de que simultáneamente hubiera alguna liberalización en los países en desarrollo, la reducción del comercio y el traslado a un desarrollo orientado hacia adentro podría ser modificado y posiblemente contrapuesto totalmente. Sus propias políticas cambiarían hacia las orientadas al exterior, pero como las políticas de los países industrializados se trasladan en dirección opuesta, su patrón de desarrollo, gobernado por los precios relativos que enfrentan los productores domésticos, no necesariamente, en el neto, cambiaría en una dirección orientada hacia el exterior.

Pero aún nos cuestionamos sobre la manera como los beneficios que reciben los países en desarrollo al liberalizarse (o posiblemente al protegerse) se ven afectados por las políticas de protección de los países industrializados.

Primero, los países en desarrollo pueden usar la protección como herramienta para negociar con países desarrollados para que reduzcan su protección. Entonces pueden haber casos en que se justifique posponer la liberalización ya que existe la posibilidad de llegar a un buen acuerdo recíproco. El país en desarrollo se beneficiará con la liberalización recíproca, pero ganaría aún más, si como consecuencia de su propia voluntad de liberalizarse, los países desarrollados se comprometen en una especie de liberalización recíproca de sus propias restricciones a las exportaciones de los países en desarrollo. Sin embargo, la posibilidad de usar un sistema de protección como instrumento de negociación es un argumento dudoso para justificar la existencia de protección. La protección genera grupos de presión que se opondrán a la

liberalización y que no les parecerá bien ver que la base de sus ganancias y empleo se estén utilizando como elementos de negociación, a pesar de que exista la posibilidad de negociar.

Segundo, las restricciones voluntarias impuestas a las exportaciones por los gobiernos de países en desarrollo se pueden justificar por la amenaza de restricciones a importaciones de los países desarrollados. Esto es en sí mismo una forma de intervención que restringe el comercio. Tales restricciones son aceptables para los países en desarrollo ya que proveen de un medio para mejorar sus términos de intercambio o, más frecuentemente, porque la alternativa que existe es la imposición de restricciones a las importaciones de países desarrollados. El objetivo que tienen los países desarrollados para perseguir estas restricciones de parte de los oferentes externos es proteger a sus propios productores, lo que también se podría lograr a través de la imposición de tarifas o cuotas de importación. Los ingresos por tarifas van a la tesorería de los países desarrollados y los ingresos por cuotas van a los poseedores de licencias, que generalmente son un exportador-importador o un productor local (a no ser que se vendan los derechos de cuotas). En contraste con esto, al menos en el caso de las restricciones voluntarias a las exportaciones, el mayor retorno lo perciben los exportadores de los países en desarrollo o alternativamente por sus gobiernos, a través de los impuestos a los ingresos de exportación o a través de la venta de los derechos de cuotas.

Como fue mencionado anteriormente, aquí no hay ningún argumento para la imposición de restricciones generales a importaciones de países en desarrollo. Ni tampoco un argumento para restricciones generales, a exportaciones independientes de su destino. Este argumento es válido solo para las restricciones a las exportaciones en casos particulares, en donde existe la amenaza de restricciones a las importaciones en países industrializados.

Volviendo al punto principal y dejando de lado los casos de restricción voluntaria a las exportaciones que solo se aplican a un grupo limitado de productos: dada la existencia de tarifas y restricciones a las importaciones en los países desarrollados, que no se ven afectados por el grado de protección en los países en desarrollo, entonces no deberían afectar la decisión de liberalización de los países en desarrollo.

Esta conclusión ignora los efectos de los términos de intercambio, que pueden generar ganancias para un grupo a costa de otro. Pero tales ganancias de los países en desarrollo son sólo de corto plazo, ya que los países en desarrollo son relativamente pequeños como parte de la oferta mundial, a no ser que estemos en el caso de un limitado número de productos primarios.

La mayor excepción es por supuesto el petróleo. Por lo tanto, uno no debería esperar demasiada mejoría en los términos de intercambio a mediano plazo, como consecuencia de las políticas de intervención.

Referencias

- BALASSA, BELA. "Outward orientation", World Bank Discussion Paper, Washington, World Bank, 1985.
- BALASSA y CONSTANTINE MICHALOPOULOS. "Liberalizing world trade", development policy issues series report, Washington World Bank, 1985.
- CAMBRIDGE ECONOMIC POLICY GROUP. *Economic Policy Review*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.
- CORDEN, W. MAX. *Trade policy and economic welfare*, London, Oxford University Press, 1974.
- . "The normative theory of international trade", en *Handbook of International Economics*, ed. P.B. Kenen y R.W. Jones. Amsterdam, North-Holland, 1984.
- . *Protection, growth and trade: Essays in international economics*, Oxford, Basil Blackwell, 1985.
- CHOKSI, ARMEANE M. y DEMETRIS PAPAGEORGIOU. (Eds.). *Economic liberalization in developing countries*, Oxford, Basil Blackwell, 1986.
- EDWARDS, SEBASTIAN. *The order of liberalization of the external sector in developing countries*, essay in international finance, 156, Princeton, Princeton University, 1984.
- JOHNSON, HARRY G. "Optimal trade intervention in the presence of domestic distortions", en *Trade, growth and the balance of payments*, ed. Robert E. Baldwin et al., Amsterdam, North-Holland, 1965.
- PAPAGEORGIOU, DEMETRIS, MICHAEL MICHAELY y ARMEANE CHOKSI. "The phasing of a trade liberalization policy: Preliminary evidence", World Bank Discussion Paper, Washington, World Bank, 1987.
- WORLD BANK, *World Development Report*, Washington, World Bank, various issues.