

72549

cenit

centro de investigaciones para la transformación

DOCUMENTOS DE TRABAJO

APERTURA IMPORTADORA EN AMERICA LATINA

**Aspectos comparativos de las experiencias en Argentina, Brasil,
Colombia, Chile, México y Venezuela**

Andrés López y Fernando Porta

ARCHIV
92549

┌ IDRC - Lib ┐

92549

El Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT)

El Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT) es una fundación privada, autorizada a funcionar en abril de 1990, que tiene por objeto contribuir al debate sobre las posibilidades y alternativas de transformación económica y social de la Argentina, a través de estudios e investigaciones que permitan analizar los cambios estructurales que atraviesa su economía tanto en su configuración interna como en aspectos fundamentales de su inserción en el escenario internacional.

Las reformas estructurales en curso y, en particular, el proceso de reestructuración industrial en relación con las modificaciones en las condiciones de competencia, el proceso de integración económica en el MERCOSUR y el comportamiento tecnológico de las empresas industriales en el contexto de las políticas de ajuste estructural en Argentina, Brasil y México son los temas sobre los que se concentran actualmente las investigaciones del CENIT.

Preside la Fundación CENIT el Arq. Carlos F. Bruno, ex Secretario de Relaciones Económicas Internacionales del Gobierno Argentino.

El núcleo de investigadores principales del CENIT está integrado por:

Daniel Chudnovsky, Director

Amalia Martínez Christensen, Coordinadora de Investigaciones en el Área Macroeconómica y Financiera

Fernando Porta, Coordinador de Investigaciones en el Área Productiva y de Política Comercial

Los integrantes del CENIT han estado trabajando desde hace tiempo sobre cuestiones estructurales de la economía argentina y su vinculación con la economía internacional, en el contexto de diversos proyectos de investigación y asistencia técnica y en organismos nacionales e internacionales. Asimismo, se desempeñan como profesores en cursos universitarios y de postgrado en las áreas de desarrollo económico y economía internacional.

A efectos de financiar su programa de investigaciones, la Fundación CENIT ha celebrado convenios de cooperación con la Fundación Pablo Iglesias de España, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá y el Banco Interamericano de Desarrollo.

DT 7 / Julio 1991

APERTURA IMPORTADORA EN AMERICA LATINA
Aspectos comparativos de las experiencias en Argentina, Brasil,
Colombia, Chile, México y Venezuela*

Andres Lopez** y Fernando Portá



*Documento preparado para FUNCEX, Fundacao Centro de Estudos do
Comércio Exterior, Rio de Janeiro.

**Investigador de la Fundación CENIT.

ARCHIV
382.001.1(8)
L 6

INDICE

I. INTRODUCCION

II. EVOLUCION MACROECONOMICA Y REFORMAS DE LA POLITICA COMERCIAL

1. Argentina

2. Brasil

3. Colombia

4. Chile

5. México

6. Venezuela

III. APERTURAS EN AMERICA LATINA: ALGUNOS EJES DE COMPARACION

1. Las recomendaciones del Banco Mundial

2. La comparación de casos

- a) La secuencia de la reforma
- b) La política cambiaria
- c) El contexto macroeconómico
- d) Las políticas complementarias
- e) El impacto de la apertura

IV. REFLEXIONES FINALES

ANEXO ESTADISTICO

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

I. INTRODUCCION

A lo largo de la década de 1980, en la mayoría de los países latinoamericanos ha habido modificaciones diversas en la política comercial. En una primera etapa, como respuesta a la escasez de divisas originada en la crisis de la deuda, predominó una política restrictiva de las importaciones, basada principalmente en la adopción de barreras no arancelarias, y una estrategia de devaluación permanente del tipo de cambio. Si bien dieron cierto resultado en términos de generación de divisas, generaron también efectos recesivos e inflacionarios.

En una segunda etapa -que es de la que se ocupa este trabajo-, el régimen de comercio ha tendido a liberalizarse. La génesis de este movimiento regional está fundamentalmente asociada al despliegue de la "condicionalidad cruzada" impuesta por los organismos internacionales en las rondas de renegociación financiera. Según el "Washington consensus" que inspira esta concepción, un proceso de apertura generalizada de la economía habría de especializar a los países en función de sus ventajas comparativas y se derivarían del esquema de libre comercio las ganancias de productividad consiguientes.

La contundencia y la posición predominante de esta postura en el actual escenario regional ha desplazado la controversia teórica que la enmarca. No menos controversial ha resultado la evidencia empírica de las relaciones entre crecimiento, orientación exportadora, régimen de importaciones e incorporación de cambio técnico. A pesar de las expectativas levantadas por esta orientación del ajuste estructural, diversos estudios empíricos han cuestionado su fundamentación. En una muestra representativa de treinta y dos países en desarrollo (UNCTAD, 1989), se ha comprobado que el ranqueo de los países en función de la tasa de crecimiento de las exportaciones manufactureras no está asociado al grado en que han liberalizado sus importaciones.

Del mismo modo, no se han encontrado evidencias en un análisis de sección transversal y de series de tiempo de una asociación positiva entre liberalización comercial y crecimiento económico (Taylor, 1988). Este autor señala, asimismo, que los argumentos no son más fuertes en el caso de una asociación entre tasas de crecimiento y orientación exportadora. En este sentido, en otro estudio realizado sobre cincuenta y un países en desarrollo sobre la relación entre políticas de comercio y el crecimiento económico se ha estimado que el factor de demanda mundial es más significativo que el régimen de comercio para explicar tasas de crecimiento de los ingresos por exportación (Singer y Gray, 1988).

En el citado estudio de UNCTAD se demuestra que el desempeño exportador parecería estar mucho más vinculado a la existencia de incentivos a las exportaciones, a tipos de cambio apropiados y, fundamentalmente, estables y a fuertes inversiones en los

sectores de exportación. Se señala que, en estos países, la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias tiene lugar en una etapa relativamente madura de la estrategia y, en todo caso, sin abandonar las políticas de intervención selectiva en materia comercial y promotoras de mayor industrialización. Este ha sido particularmente el caso de los países asiáticos en desarrollo.

Las recomendaciones del Banco Mundial suelen también asociar positivamente liberalización comercial con mayor innovación tecnológica, lo que redundaría en mejores perspectivas de incremento de la productividad. Sin embargo, las evidencias presentadas no son consistentes, en tanto sólo apuntan a identificar mayor velocidad en la incorporación de nuevas tecnologías en aquellos países con mayor componente exportador (World Bank, 1987).

En este caso, como ha sido acertadamente señalado (Rodrick, 1988), conviene distinguir los eventuales efectos de la reforma comercial de aquéllos atribuibles más apropiadamente a políticas macroeconómicas consistentes. En palabras del autor, "...gran parte de la discusión no ha distinguido correctamente entre política comercial propiamente dicha y otras (generalmente macro) políticas implementadas en favor de la orientación exportadora. Una vez que la atención se centra en la política comercial, es muy difícil sostener que la liberalización, como regla general, tenga un impacto positivo sobre la eficiencia tecnológica" (pg. 3).

Estas consideraciones introductorias no tienen el propósito de desconocer la importancia de los instrumentos de política comercial para la consecución de incrementos genuinos de competitividad en el aparato productivo de los países latinoamericanos, ni de negar la necesidad de reformas consistentes en el régimen de comercio que racionalicen y hagan más eficientes desde el punto de vista de la gestión tecnológica y productiva la estructura de protección. En todo caso, sí cuestionan la confusión y la asociación mecánica entre mayor competitividad y liberalización rápida de importaciones sugerida por las recomendaciones predominantes.

La secuencia de las políticas de liberalización y su relación con el contexto macroeconómico en el que se desenvuelven se han constituido paulatinamente en algunos de los aspectos más interesantes del debate actual sobre apertura económica y también más difíciles y controvertidos desde el punto de vista de la operatoria.

Entre 1989 y lo que va de 1991 la mayoría de los países latinoamericanos han encarado procesos relativamente amplios de liberalización de sus regímenes comerciales. Ya anteriormente en Chile, México y Bolivia se habían iniciado trayectorias similares. Si bien estas reformas tienden en general a otorgarle condiciones de libre comercio a los sectores exportadores, los

cambios más nítidos afectan a la política de importaciones. Estas modificaciones tienden a reducir y a veces eliminar el alcance de disposiciones paraarancelarias y de los regímenes de excepción objetivos o subjetivos, tanto los referidos a licencias para importar como al otorgamiento de franquicias arancelarias.

Los países se mueven, en consecuencia, hacia regímenes de protección nominal de bases más explícitas y transparentes, con mayor predominio de los instrumentos arancelarios que en el pasado. También en líneas generales, las reformas incorporan un promedio arancelario más bajo, menor distancia entre máximos y mínimos, menor número de escalones intermedios y un arancel modal relativamente bajo. En consecuencia, la dispersión de la tarifa nominal y de la tarifa efectiva tiende también a reducirse.

La tendencia general es, pues, a regímenes comerciales más abiertos. Con todo, las diferencias entre países siguen siendo importantes en la estructura, los niveles y el promedio. En algunos casos, el régimen aplica una tarifa única, en otros subsisten entre cinco y ocho tramos arancelarios. También suelen ser aplicados derechos específicos o gravámenes transitorios con frecuencia y alcance diversos y son igualmente distintas las normativas anti-dumping y anti-subsidios prevalecientes.

Estos cambios mayores en la política comercial han estado en general contornados por condiciones de inestabilidad macroeconómica. En este sentido, las consideraciones sobre las necesidades fiscales de corto plazo y las necesidades de las estrategias antinflacionarias parecen haber impactado fuertemente en el diseño de las aperturas. En otras palabras, la atención a los problemas de política industrial y a la relación entre las estructuras de protección y de producción no necesariamente ha ocupado el centro de la escena.

En las siguientes secciones de este documento se revisan seis casos nacionales de liberalización comercial desarrollados recientemente en América Latina. A efectos de favorecer la comparación, se describe en la 2^{da}. sección la trayectoria de la reforma en cada uno de ellos junto con una mención a la evolución macroeconómica contemporánea. En la 3^{ra}. sección se desarrolla la comparación en torno a cinco ejes: la secuencia de la política comercial, la política cambiaria, el contexto de actividad y precios, las políticas complementarias y los eventuales impactos que han podido detectarse hasta el momento. A modo de conclusión, se desarrollan en la 4^{ta} sección algunos de los problemas que se hacen evidentes en cada uno de estos ejes.

II. EVOLUCION MACROECONOMICA Y REFORMAS DE LA POLITICA COMERCIAL

1. Argentina

a) Evolución macroeconómica

Durante la década de 1980 la economía argentina registró un comportamiento netamente regresivo. El PBI global cayó un 13,3%, por lo que se produjo una notoria reducción de dicho indicador en términos per cápita (24,3%). En América Latina solo Guyana y Nicaragua sufrieron un retroceso tan severo.¹

Asimismo, las altas tasas de inflación fueron moneda corriente durante el mencionado período, se deterioraron las tasas de inversión y ahorro, cayó bruscamente el nivel de salarios y hubo un marcado aumento de las tasas de desempleo y subempleo. Este panorama se complementó con la constante salida de recursos en virtud del pago de los servicios de la deuda externa.

Con la excepción del año 1986, el resto de la década mostró niveles de actividad en retracción o con leves aumentos que no alcanzaban a compensar los años de crecimiento negativo. La industria fue particularmente afectada por esta evolución y algunos autores califican a este período (incluyendo también la etapa 1976-80) como de "desindustrialización" de la economía doméstica.

Más recientemente, el trienio 1987-1989 estuvo marcado por una fuerte caída en el producto bruto interno y altísimos niveles de inflación. 1987 fue el último año en el que se registró un aumento (leve) en el producto doméstico. En lo que hace al producto industrial, se produjeron consecutivas caídas durante todos los años del mencionado trienio.

En materia de inflación, a partir de 1988 se entró en un progresivo descontrol que llevó en aquel año a un registro cercano al 400%; los sucesivos planes de ajuste ensayados no dieron resultado y en 1989 se atravesó un pico hiperinflacionario, alcanzándose la exorbitante cifra de 4923% de aumento del índice de precios al consumidor.

Mientras tanto, se registraron continuas reducciones en los niveles de salario real y aumentos en la tasa de desocupación y subocupación. El sector público fue fuertemente deficitario y la demanda de dinero se redujo bruscamente al compás de la elevación de la inflación.

1. En un anexo se presentan una serie de cuadros representativos de la evolución macroeconómica durante los años 80 de los países analizados en el presente trabajo.

El sector externo fue el más dinámico durante este período; en 1988 el superávit comercial cuadruplicó al de 1987 y el de 1989 casi lo sextuplicó. El aumento de las exportaciones contribuyó a este resultado de manera decisiva, aunque también se registró una disminución en las importaciones (causado por el deterioro del nivel de actividad).

A fines de 1989 el nuevo gobierno puso en marcha un plan destinado a reducir la liquidez y disminuir drásticamente el nivel de déficit cuasifiscal del gobierno central. Al mismo tiempo, se instauró un régimen de flotación libre del tipo de cambio. Estas medidas, sin embargo, dieron lugar a un nuevo episodio hiperinflacionario, que fue controlado por las autoridades con medidas de carácter monetario y fiscal.

A partir de marzo de 1990 se registró una caída en las tasas inflacionarias, que fluctuaron entre 10 y 15% mensual, lo cual llevó a un aumento de la demanda de dinero. Este aumento permitió que el Banco Central adquiriera divisas sin generar presiones alcistas sobre el tipo de cambio; de este modo, mientras se incrementaban las reservas líquidas en poder del Banco Central comenzó a registrarse un continuo deterioro de la paridad real.

De hecho, durante todo el año 1990 la política económica estuvo signada por una encrucijada derivada de la coexistencia de un débil superávit fiscal operativo y un excedente comercial de gran magnitud (más de 8000 millones de dólares). Esto llevó al Banco Central a operar bajo el dilema de intervenir mediante compras de divisas financiadas con emisión monetaria para sostener la paridad cambiaria (con costos inflacionarios) o no intervenir, dejando que se deteriore el tipo de cambio y afectando a los sectores exportadores.

Adicionalmente a la adopción de las comentadas políticas de corto plazo, se procedió a acelerar el proceso de reformas estructurales, especialmente en las áreas de reforma administrativa del Estado, apertura de la economía, reforma tributaria y privatizaciones; en este último rubro se puso en práctica un amplio mecanismo de capitalización de deuda externa. Por otra parte, se flexibilizó el régimen que regula el ingreso de las inversiones extranjeras directas.

Durante 1990, a consecuencia de la severa política de contención de la inflación, se registraron caídas tanto en el nivel de producto bruto global como en el sector industrial; en tanto, recién en la última parte del año pasado los índices de inflación disminuyeron a niveles de un dígito mensual.

A principios de 1991 se desató una "corrida" que comenzó a presionar rápidamente sobre el nivel del tipo de cambio libre, forzando la renuncia del gabinete económico. El nuevo equipo se encontró con una situación de potencial vuelta a la

hiperinflación debido al alto grado de dolarización de los precios domésticos, situación que amenaba con trasladar a los índices de inflación todo el aumento del tipo de cambio.

En base a este diagnóstico, se adoptó un plan antiinflacionario con base en la fijación del tipo de cambio por parte del gobierno y su respaldo garantizado por las reservas en poder del Banco Central (la llamada "convertibilidad) acompañada un renovado apretón fiscal. Este plan contuvo el incipiente desborde inflacionario y permitió una leve recuperación de la actividad económica, que parece haber encontrado su techo en el mes de junio.

El programa de convertibilidad ha logrado hasta ahora que la inflación doméstica se situara en niveles muy bajos (2-3% mensual), pero se ha generado el peligro de un nuevo retraso en la paridad cambiaria que ya parece haber comenzado a afectar a las exportaciones, lo cual, sumado a los efectos de la apertura comercial, hace que se estime que el superávit comercial se verá reducido a la mitad del valor que alcanzó el año pasado.

Por otra parte, el gobierno intenta acelerar la implementación de las reformas estructurales pendientes, especialmente en lo que hace a flexibilización laboral y las privatizaciones que restan realizarse.

b) La reforma comercial

La reforma arancelaria iniciada en Argentina a fines de 1988 inaugura una fase de apertura comercial que se acelera notablemente en 1990 y 1991. Esta política contrasta con la situación predominante desde fines de 1982 en la que el régimen comercial combinaba niveles de protección nominal y efectiva relativamente altas con un sistema de licencias de importación de amplia cobertura. Con anterioridad a la "crisis de la deuda", entre 1977 y 1982, el gobierno militar había también experimentado una política de libre importación y bajos aranceles en el sector de bienes finales, la que, acompañada por un tipo de cambio fuertemente sobrevaluado, tuvo efectos de desestructuración industrial, tales como retroceso en la frontera de sustitución, desaparición de plantas y regresividad tecnológica.

A partir de 1983 la política de importaciones fue administrada en función de dos objetivos: el mutuo incremento de los ingresos externos y de los ingresos fiscales. Esto implicó la aplicación de un sistema de listas de importaciones prohibidas y de autorización previa que llegaron a cubrir a más del 50% del nomenclador arancelario y de la producción industrial. Los niveles nominales de arancel fueron igualmente retarifados aunque en niveles menores a los existentes con anterioridad a la apertura de 1977. Desde mediados de 1985, además, se les aplicó una sobretasa fiscal que llegó a ser del 15%.

Sin embargo, a partir de fines de 1986, en el marco de negociaciones con los organismos financieros internacionales, se flexibilizan y se reduce progresivamente el alcance de tales restricciones. En efecto, se inicia un proceso de progresivo desmantelamiento de las restricciones cuantitativas, que fue seguido hacia fines de 1988 por una reforma importante en los niveles y la estructura arancelaria, la que había permanecido sin cambios significativos desde fines de 1985. En la medida en que las restricciones para arancelarias tenían ya un alcance relativo, los niveles arancelarios recuperaron mayor significado como instrumento de política comercial. En este sentido, las reducciones contempladas en la reforma de octubre de 1988 inauguran una nueva etapa de apertura a las importaciones.

En octubre de 1988, se reduce el nivel de protección arancelaria al eliminarse la sobretasa fiscal del 15% que se había instaurado con el Plan Austral y establecerse un nuevo régimen que tenía las siguientes características (entre paréntesis se indican los valores vigentes con anterioridad):

- una tasa arancelaria media ponderada según la producción del 28% (43%) en el caso de las manufacturas y del 20% (29%) en el de los bienes agrícolas;

- una gama arancelaria de 0 a 40% para las posiciones de la NADI que comprenden el 98% de los productos (0 a 53% para las posiciones que abarcan el 95% de los productos);

- una tasa arancelaria máxima del 50% (115%);

En base a estimaciones realizadas para cuarenta sectores industriales cubriendo 3714 posiciones arancelarias, la tasa media que, en junio de 1988 era de 52%, se reduce a 36% en octubre de ese año, pero la dispersión aumenta de 30 a 49%. La tasa media para bienes intermedios desciende del 47 al 34% (aumentando la dispersión del 34 al 42%) y para maquinaria del 61 al 48% (aumentando la dispersión del 21 al 23%). Se decide, asimismo, aplicar las normas del GATT en materia de valoración de las importaciones, derogando los precios de referencia oficiales, eliminando el libre arbitrio del Director Nacional de Aduanas para determinar los precios normales y basando, en cambio, el cálculo del pago de derechos en la factura.

Asimismo, se establecieron derechos específicos para 300 posiciones y se restableció la prerrogativa de la Secretaría de Comercio para establecer excepciones en las importaciones de bienes de capital sobre la base de una evaluación proyecto por proyecto. En los hechos esto llevaba a una situación más protectiva que la existente previamente a la reforma, ya que con ésta se había colocado a un gran número de bienes de capital en el nivel máximo de la banda tarifaria.

Es interesante señalar algunos de los cambios a nivel sectorial que resultan de la reforma arancelaria de 1988. En el caso del sector siderúrgico se fijó un arancel del 20% para todo el capítulo respectivo (con un adicional de cinco puntos que debía ser removido a fines de 1988, lo cual finalmente no se hizo), con algunas excepciones (los insumos y chatarra quedaron con arancel cero, las ferroaleaciones con el 36% y algunos bienes más elaborados mantuvieron sus aranceles del 38%).

En el sector petroquímico, además de pasarse del régimen de consulta previa al de importación automática en marzo de 1988, se fijaron aranceles de cero para insumos y tarifas de 10%, 15% y 20% según el grado de elaboración de los productos. Como en el caso siderúrgico también había un adicional de 5% en forma transitoria para algunos productos de mayor grado de elaboración.

El sector de celulosa y papel fue retirado del régimen de consulta previa en marzo de 1988 y con la reforma de octubre sus aranceles fueron fijados en 10% para la pasta celulósica, 20% para el papel y 30% para el producto terminado. En el sector textil, los hilados y fibras naturales y manufacturadas fueron excluidos del régimen de autorización previa y de una protección del 53% pasaron a tener aranceles de 20% las fibras naturales, 25% las fibras manufacturadas y de 30% los hilados. Los tejidos y confecciones fueron mantenidos en el sistema de consulta previa con un arancel de 40%. A la fibra de polipropileno se le otorgaron derechos específicos.

La industria automotriz, con un arancel más reducido (de 115 a 50%), continuó en el régimen de consulta previa. Las autopartes quedaron con aranceles del 40%. Las bujías, lámparas de uso en automóviles y otras auto partes fueron objeto de derechos específicos. En la industria electrónica, además de quedar vigente las disposiciones pre existentes sobre adicionales, se fijaron derechos específicos para calculadoras, hornos de microondas, equipos de audio y radio, los aparatos de video, etc, productos alcanzados por el régimen promocional de Tierra del Fuego (una especie de zona franca para importaciones de kits).

Los productos metalúrgicos quedaron con un arancel del 40% pero se fijaron derechos específicos en productos de plásticos inyectado y rulemanes. Además de los ya mencionados, en el sistema de consulta previa quedaron incluidos el azúcar, las bebidas alcohólicas, insumos farmoquímicos y medicamentos, marroquinería y calzado, electrodomésticos, alfombras, tapices, relojes y muebles.

La apertura comercial se profundizó aún más a partir del cambio de gobierno a mediados de 1989, y en particular con las modificaciones al régimen de comercio establecidas entre octubre y diciembre de ese año, así como con la suspensión, por razones de emergencia económica, de los regímenes promocionales sectoriales y regionales. En primer lugar, hubo una fuerte

reducción del número de posiciones sometidas a consulta previa: de alrededor de 1000 items remanentes en esa condición, en enero de 1990 quedaban apenas 118, la mayoría de ellos correspondientes a la industria de confecciones y vestuario y, en menor medida, al sector automotriz. En marzo se redujeron a 27 y finalmente el régimen de consulta previa fue totalmente eliminado en enero de 1991.

Cabe señalar que desde diciembre de 1989, varias de las posiciones previamente incluidas en el sistema de consulta pasaron a estar regidas por derechos específicos. Los regímenes especiales del complejo automotor que establecían requisitos mínimos de integración nacional fueron derogados, con la excepción del vigente para vehículos terminados. Este fue reformado a fines de 1990, estableciéndose un cupo de importación de automotores de hasta 5% (8.000) de la producción nacional y reduciéndose los requisitos de integración nacional del 70 al 40% en promedio. En un principio se estableció que los vehículos importados tributarían un impuesto interno diferencial respecto a los fabricados localmente. Sin embargo, según anuncios recientes, tanto los automóviles como los electrodomésticos serían gravados con un arancel de 35% (las únicas excepciones al máximo general de 22%) y no se aplicaría la discriminación impositiva interna. De este gravamen quedarán exentos los importados desde Brasil en virtud del convenio existente que prevé un ingreso adicional a la cuota citada de 18.000 vehículos al año.

Paralelamente a estos cambios en el ámbito de las paraarancelarias, se modificó fuertemente los niveles y la estructura de los aranceles nominales. Entre octubre de 1989 y abril de 1991, los aranceles máximos y mínimos fueron modificados once veces. Respecto de la situación de partida, el sentido de los cambios fue el de reducir los promedios, los escalones arancelarios y la dispersión en el nomenclador, proceso que efectivamente se produjo. Las sucesivas variaciones, sin embargo, hicieron oscilar permanentemente esas medidas (Chudnovsky y Porta, 1991).

El promedio nominal, por ejemplo, pasó de 26% en octubre de 1989 a 21% en diciembre y a algo más de 15% en marzo de 1990, para subir nuevamente a 18% hacia fin de ese año. La última reforma, anunciada en abril de 1991, lo sitúa finalmente en 9,8%. Una de estas modificaciones (enero 1991) estableció un régimen de arancel único de 22%. La actual, en cambio, reestableció aranceles diferenciados, aunque solamente en tres niveles: 0, 11 y 22%.

Junto con el régimen de consulta previa fueron también eliminados derechos adicionales transitorios que tendían a preservar la producción nacional de situaciones de competencia estacional o por liquidación de excedentes internacionales. De hecho, a partir de mediados de 1990, el único instrumento de protección adicional a las tarifas arancelarias es la imposición de derechos específicos. Hasta marzo de 1991, éstos eran impuestos sobre

alrededor de 300 posiciones, en su mayoría pertenecientes a los sectores textil y de confecciones, automotriz y de electrodomésticos. Sus niveles tendían a duplicar la protección implícita en los aranceles ad valorem nominales. La reforma de abril de 1991, actualmente en vigencia, los eliminó; en su reemplazo se previó inicialmente establecer valores de referencia, los que, finalmente, quedarían sin efecto.

El raconto de los cambios recientes en la política comercial argentina da una idea de su (des)articulación con alguna regla de política industrial. Es evidente que en sólo dos o tres años, en el marco de una recesión aguda y de fuerte restricción financiera, la economía argentina, y en particular su sector industrial, se ha vuelto mucho menos protegida, con un promedio arancelario de alrededor de 10% y escasa influencia de restricciones cuantitativas a la importación. Este proceso, caracterizado por su drasticidad y ausencia de una secuencia gradual significativa, ha implicado también fuertes fluctuaciones en los niveles y reglas de protección de los diversos sectores.

CUADRO 1
ESTRUCTURA Y NIVELES ARANCELARIOS EN ARGENTINA
Evolución en el período 1989-1991

	Cond. inic.	Oct. 89	Dic. 89	Abr. 89	Ago. 90	Abr. 91
Arancel Promedio (%)	28.86	26.46	20.72	16.15	17.93	9.54
Dispersión (%)	13.90	12.86	10.62	8.37	5.21	9.42
Variabilidad (%)	57.27	57.66	61.00	57.42	30.71	98.73
Arancel más Frecuente (%) (modo)	40	37	30	24	24	0
Arancel Máximo	40	40	30	24	24	22
Arancel Mínimo	0	0	0	0	5	0
Cant. de Posiciones						
c/Arancel Máx	2335	11	2311	3110	3114	3634
c/Arancel Mín	849	777	783	783	799	5189
Con Der. Espec.	119	129	327	325	326	0
Consulta previa	1056	122	118	27	27	0

FUENTE: Fundación Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) Indicadores de Coyuntura, varios números, Buenos Aires.

Cabe señalar, finalmente, que el gobierno ha manifestado que prevé reducir aún más el máximo arancelario vigente y situarlo en niveles no superiores al 15%. Sin embargo, no ha indicado el momento en que esto podría producirse ni cuales serían las condiciones para hacerlo ni si se prevé la introducción temporaria de algún escalón intermedio. Es importante notar que, en el caso argentino, la recaudación por derechos de importación tiene una contribución importante en la receta fiscal. Este elemento es relevante a la hora de establecer las tasas legales. La impresión generalizada de los analistas es que, más allá de las expectativas oficiales sobre el carácter "disciplinador" de los precios internos que podrían tener las importaciones, el nivel actual de 22% establecido como máximo perdurará a mediano plazo.

Esta secuencia de liberalización de importaciones en los últimos tres años ha sido acompañada por una política cambiaria sumamente errática que ha tendido a generar fluctuaciones importantes en el nivel efectivo de protección de los distintos sectores. Si bien desde mediados de 1989 la política cambiaria se ha basado en un régimen de mercado libre, tanto para las transacciones como para la determinación del nivel de la tasa de cambio, la paridad ha tenido márgenes de fluctuación elevados ($\pm 40\%$) en períodos de muy corto plazo. Los picos de máxima están asociados a dos coyunturas de hiperinflación (julio de 1989 y marzo de 1990) mientras que en el período mayo 90/enero 91 la restricción de liquidez impuesta por la política monetaria determinó un retraso apreciable en la cotización de la divisa.

En el marco del ajuste estabilizador, la política económica aplicada fue ineficaz para incrementar en forma ordenada y paulatina el tipo de cambio real, que era un objetivo explícito del gobierno. De ahí que la reforma arancelaria tuvo lugar en las condiciones menos propicias. La fuerte recesión predominante en el período parece ser el único factor que explica que, a pesar del contexto de aranceles bajos y tipo de cambio sobrevaluado, las importaciones no tuvieran un incremento significativo (Chudnovsky, 1991).

Como ya se comentó más arriba, a partir de abril del corriente año se desarrolla un nuevo programa de estabilización basado en una pauta de libre conversión de la moneda local en dólares. En la práctica, el sistema funciona con un tipo de cambio fijo e inamovible, con un nivel en el que teóricamente toda la base monetaria doméstica puede ser comprada por la autoridad monetaria con las reservas existentes. A efectos de no violar esta regla de cambio, establecida por ley, sólo el aumento de las reservas permite expandir la emisión de moneda local en términos equivalentes.

Con un tipo de cambio nominalmente inamovible, las posibilidades de aumentar la paridad real en el corto plazo se reducen a una hipótesis de deflación de precios internos. En el mediano y largo plazo, la mejora eventual podría provenir de incrementos de la productividad de los distintos sectores. Este sistema, además de vincular íntimamente la política monetaria a la situación de balanza de pagos (dolarización de facto), tiende a eliminar los factores de indexación de precios internos. Si éstos permanecen o si otros componentes estructurales e institucionales de la inflación no son removidos, la presión para una sobrevaluación creciente de la moneda local es evidente. Esto es lo que parecería estar ocurriendo actualmente con el agravante que el tipo de cambio real de partida del plan ya evidenciaba cierto retraso (Fontanals y Díaz Pérez, 1991).

Desde el punto de vista de la situación de protección y de los efectos de la apertura comercial, esta coyuntura de la política cambiaria puede contribuir a una liberalización más abrupta y menos controlada y selectiva de lo que ya es. A efectos de

evaluar adecuadamente este posible impacto debe señalarse que, de acuerdo a la reforma en vigencia, existe una fuerte concentración de posiciones arancelarias en las escalas más bajas (47% de los items con arancel 0 y 35% con arancel 11%).

2. Brasil

a) Evolución macroeconómica

Los años 80 pueden ser considerados, para Brasil, como una década perdida en términos de crecimiento económico y en particular de crecimiento industrial: en el período 1981-88, el PBI aumentó a una tasa media anual de 2,1% y el producto industrial lo hizo a un ritmo anual de apenas 1,4%.

Entre los principales factores responsables por este desempeño se encuentran: a) Las sucesivas crisis de estabilización económica, en gran parte producidas por shocks externos, b) La insuficiencia de los mecanismos de financiación del desarrollo, provocadas por las dificultades financieras del gobierno y la interrupción de los flujos voluntarios de capital desde el exterior, c) El agotamiento del modelo de industrialización puesto en marcha desde la posguerra.

Luego del crecimiento elevado registrado durante 1980, entre 1981-83 sobrevino una brutal recesión, con dos años (1981 y 1983) de crecimiento negativo del producto; durante este período Brasil vivió dos intentos de estabilización ortodoxa bajo la presidencia de Figueiredo.

En 1983 se asiste a una nueva ronda de ortodoxia. El diagnóstico básico se fundaba en la necesidad de ajustar la economía a las nuevas condiciones internacional derivadas de la moratoria mexicana, a la vez que se veía al persistente déficit fiscal como un síntoma de la necesidad de promover un ajuste interno.

Entre los instrumentos de la política se encontraron la reducción de las necesidades de financiamiento del sector público, el control de la oferta monetaria y la aceleración del ritmo de las minidevaluaciones (luego de la maxidevaluación de febrero de 1983).

En 1983 continuó la caída en la producción total (3,2%) e industrial (5,7%), a la vez que la inflación se elevaba hasta el 211% anual. En 1984, paralelamente al aumento de las exportaciones, se produce una recuperación del nivel de actividad (4,5% y 6,7% para la economía total y la industria respectivamente), y la inflación se mantiene en niveles parecidos a los del año anterior.

En esta ocasión, el superávit comercial aumentó notablemente, llegando en 1984 a 13 mil millones de dólares. Esta evolución fue resultado tanto de una elevación de las exportaciones (de 20,4 mil millones a 27 mil millones de dólares entre 1982 y 1984) como de una nueva caída en las importaciones (de 19,6 mil millones a 13,9 mil millones).

Si bien entre 1984-86 se retoma el ritmo de crecimiento rápido (7% anual), éste viene acompañado por fuertes presiones inflacionarias y no es correspondido con una elevación del disminuido coeficiente de inversión bruta doméstica (23,6% de promedio entre 1975-79 frente a un 18,1% en 1986).

En esta etapa, el crecimiento conjunto de la demanda interna y las exportaciones pone de manifiesto las restricciones de la estructura industrial brasileña para elevar la oferta de bienes a niveles en que la demanda pudiera ser satisfecha sin generar grandes desequilibrios. Se evidenciaron estrangulamientos en varias áreas productivas claves y quedó en claro que el ciclo de crecimiento '84-86 se había venido asentando fundamentalmente en una elevación de la utilización de la capacidad instalada.

En 1986, ante la persistencia de las altas tasas inflacionarias, se instrumenta el llamado Plan Cruzado, en cuya base se encuentra el diagnóstico de la "inflación inercial" como característica de la economía brasileña. Ella encontraría sus razones en la resolución no cooperativa de los conflictos por la distribución de la renta nacional. Se trató de un "shock heterodoxo", que logra algunos éxitos iniciales en la contención de la inflación pero no consigue una estabilización definitiva.

El trienio 1987-89 mostró una clara desaceleración en el ritmo de crecimiento económico; si bien en dos de los tres años (1987 y 1989) se registraron tasas de crecimiento positivas, los niveles fueron marcadamente inferiores a los del período 1984-86.

En el sector industrial, la mencionada desaceleración fue especialmente acentuada, siendo el agro el principal apoyo del aumento del producto registrado en los últimos años.

En lo que hace a las cuentas externas, ellas fueron fuertemente superavitarias a nivel de la balanza comercial durante toda la etapa 1987-89; especialmente notables fueron los saldos obtenidos en 1988 y 1989 que ubicaron a Brasil como el tercer país en el mundo en términos de tamaño del superávit comercial.

Durante este período se implementaron sin éxito dos planes de estabilización: el Plan Bresser (junio de 1987) y el Plan Verano (enero de 1989). El déficit fiscal se vuelve incontrolable durante esta etapa, tanto por el aumento de los gastos como por la caída de ingresos (la carga tributaria cae hasta niveles inferiores al 22% en 1988-89).

La última fase del gobierno Sarney se inició a continuación del colapso del Plan Verano en el comienzo de 1989 cuando se implementó una política de inercia activa cuyos términos de referencia se limitaban a administrar la continua aceleración de la inflación sin que se observaran grandes saltos en las tasas de inflación mensual. Así, la inflación registró un 26% al final del congelamiento determinado por el Plan Verano en abril de 1989 y desde entonces se aceleró hasta llegar a 81% en marzo de 1990.

En 1990 asume el nuevo gobierno que implementa un cambio de dirección bastante fuerte en la marcha de la política económica. El llamado Plan Collor se compuso de varios elementos:

- Un congelamiento de los precios sobrepuesto a un esquema de preestablecimiento de precios y salarios que sería activado después de 40 días de vigencia del congelamiento.
- Un choque fiscal determinado por aumento de impuestos, ahorro generado a través de la llamada reforma administrativa, cambios en el perfil de la deuda público mobiliaria y por el programa de privatización.
- Un severo control de liquidez sin precedentes, creado por la "indisponibilidad" de activos financieros en manos del sector privado que previó la reforma monetaria.

Las estimaciones disponibles para 1990 indican una fuerte caída tanto en el producto bruto global (en torno al 4%) como en el industrial (10%). Al mismo tiempo, la formación de capital fijo sufrió una violenta contracción. Esta evolución de la demanda efectiva afectó en mayor medida a la construcción y a las industrias de bienes de consumo durable - especialmente la automotriz- y la de bienes de capital.

El origen de la recesión debe buscarse en las medidas adoptadas por el nuevo gobierno, cuyo objetivo fue reducir los altísimos niveles de inflación (en marzo de este año se había llegado a la hiperinflación con un 84% de aumento en el IPC). El pilar central del plan fue la reforma monetaria, en virtud de la cual se dispuso que quedaran retenidos por 18 meses en el Banco Central los depósitos bancarios de todo tipo y los títulos de la deuda pública del Gobierno Federal denominados en la moneda anterior.

Paralelamente se implementó un régimen de flotación del tipo de cambio, eliminándose la obligación del Banco Central de establecer una determinada tasa cambiaria, lo que en el marco de iliquidez ya mencionado resultó en un descenso del tipo de cambio real, que deterioró el superávit comercial. Las exportaciones registraron un retroceso de más del 11% durante 1990. A su vez, el incremento en el valor de las importaciones de petróleo, trigo y otros alimentos dieron como resultado los menores saldos comerciales registrados desde 1987.

Paralelamente a las políticas de corto plazo, la apertura y desregulación de la economía, la privatización de empresas públicas y la reforma administrativa del Estado son los pilares de la nueva estrategia gubernamental, que acompaña al tradicional (y reforzado) apretón fiscal y monetario, para redondear el drástico giro que se ha producido con respecto a la tradicional política brasileña de las últimas décadas.

Sin embargo, diferentes cuestiones y pugnas de intereses influyeron en el deterioro del plan. Cuando se levantaron los controles de precios, en el marco de una convocatoria a avanzar hacia una mayor estabilidad, el empresariado adoptó una actitud alcista y expansiva, posibilitada por la estructura oligopólica de una serie de mercados de gran importancia. La situación se agravó con una caída en la producción agropecuaria que afectó la oferta de alimentos (disminución del 30% en la cosecha de trigo y de 6% en la de café, entre otras). El conflicto en el Golfo Pérsico, que elevó los precios del petróleo (por momentos a más del doble), también perjudicó a una economía que es altamente dependiente de la importación de hidrocarburos.

Como consecuencia de este conjunto de desequilibrios, en diciembre de 1990 la inflación alcanzó al 18,3%, la mayor tasa desde la asunción del nuevo gobierno; de este modo, la inflación anual llegó al 1795%. Este rebrote inflacionario comenzó con una estampida del tipo de cambio y, aunque el nivel de precios reaccionó al alza, el cruzado inició un fuerte proceso de devaluación.

Yendo a la coyuntura macroeconómica del año 1991, ante el repunte de la inflación, se resolvió en febrero un retorno al sistema de congelamiento de precios. Esta medida, si bien logró una reducción en los índices de aumento de precios, no consiguió lo que se debería considerar como objetivo de todo congelamiento de precios, esto es, una inflación cercana al 0%. Por el contrario, la inflación se situó entre el 5 y 8% en los primeros meses de vigencia del congelamiento.

El fracaso del congelamiento, las dificultades para negociar la deuda externa, sumados a otros problemas internos, determinó finalmente la renuncia de todo el gabinete del gobierno brasileño, provocada por la aceptación de la dimisión de la ministra de Hacienda, Zelia Cardoso de Mello.

En cuanto a las previsiones para el año en curso, los indicadores de producción industrial señalan una caída entre 5,2 y 6,4% para el período de doce meses terminado en junio último; para el año fiscal, se espera (gracias a la recuperación del primer semestre) que el índice resulte levemente positivo. El mejor comportamiento se daría en bienes de consumo durables y el más negativo en bienes de capital.

Respecto de la balanza comercial, se calcula que las exportaciones tendrán un incremento superior al 10%, mientras las importaciones registrarán un leve decrecimiento. Esto hará que el saldo comercial se ubique alrededor de los 15000 millones de dólares (4000 más que el año anterior). De todos modos, la recuperación en el nivel de actividad verificada a partir de abril, así como la valorización de la moneda doméstica acumulada desde enero podrían deteriorar dicho saldo.

Como ya se comentó, los índices de precios, en tanto, registraron en los últimos meses una caída (derivada del congelamiento), pero de todos modos se ubicaron en niveles relativamente altos. Para julio se estima una aceleración debida a la liberación de la mayoría de los precios, pero no se espera que su magnitud sea muy importante a raíz del bajo nivel de la demanda, provocado por el reducido poder de compra de la masa salarial, aunque la reciente reactivación podría dar lugar a algunas tensiones inflacionarias relevantes.

b) La reforma comercial

Durante los años 1980 la política brasileña de importaciones tuvo como objetivo principal enfrentar la restricción de balanza de pagos inducida por los servicios financieros. Se priorizó, por lo tanto, sólo la importación de productos considerados esenciales o no sustitutivos de la producción nacional. El régimen combinó aranceles altos y restricciones cuantitativas muy extendidas. Los principales elementos de esta política fueron:

- una estructura tarifaria de niveles sumamente elevados. A mediados de 1988 el nivel promedio de aranceles en la industria manufacturera llegaba al 55%, con un máximo de 105%. A juzgar por algunas estimaciones basadas en comparaciones con precios internacionales, el nivel de redundancia era sumamente alto.

- la aplicación de una serie de gravámenes adicionales a los productos importados que representaban una alícuota efectiva promedio apenas inferior al 30%.

- un uso extensivo de regímenes paraarancelarios, que combinaba disposiciones estrictamente comerciales, tales como prohibiciones, licencias previas, cuotas, etc., con requisitos de integración nacional definidos por políticas industriales sectoriales o reguladoras de los mercados públicos.

Este conjunto de regulaciones restrictivas del ingreso de importaciones convivía con un número importante de regímenes especiales de excepción, lo que daba lugar, en la práctica, a un sistema sumamente rígido y centralizado de administración de importaciones. Hacia 1988 se estimaba que los productos

manufacturados ingresados con franquicia arancelaria a través de los 42 regímenes especiales existentes alcanzaban al 67% del total de importaciones realizadas ese año (Martone y Silber, 1990).

A partir de ese momento, se inició un proceso de racionalización de la estructura tarifaria, tendiente fundamentalmente a eliminar la redundancia existente en los niveles establecidos y a reducir la importancia de los regímenes excepcionales. Hacia mediados de 1989 el arancel máximo se había reducido al 85% y el promedio a 38%. Las modificaciones a las normas de excepción, entretanto, implicaron que en 1989 las importaciones ingresadas sin devengar arancel alcanzaron al 50% de las totales. En esta primera revisión de la estructura arancelaria en el período reciente, las materias primas y algunos segmentos de las industrias metalúrgica, química y de bienes de capital fueron alcanzadas por las reducciones más significativas (CNI, 1990).

Es a partir de mediados de 1990, en el marco de un conjunto de reformas estructurales anunciadas por el gobierno de Collor de Melo (iniciado en marzo de 1990), que el régimen comercial se modifica de modo sustancial. Esta nueva política comercial, que tiende a reducir los niveles arancelarios y a eliminar las restricciones cuantitativas, se combina con otros cambios en las áreas de política industrial y tecnológica igualmente significativos.

Los objetivos declarados de este nuevo marco de políticas son la modernización del aparato productivo en condiciones de mayor competencia en el mercado interno y la generación de nuevas capacidades competitivas en el mercado internacional. A este efecto, se han desarrollado un conjunto de programas de liberalización de los mercados, desregulación de las actividades productivas, privatización de servicios y empresas e incentivación del cambio tecnológico (Min. da Economía, 1990). Los instrumentos principales son la política comercial de liberalización de importaciones, la flexibilización del ingreso y actuación del capital externo, el Programa de Competitividad Industrial (PCI) y el Programa Brasileño de Desarrollo de la Calidad y la Productividad.

A diferencia del caso argentino, entonces, la reforma comercial aparece contornada por políticas activas de inducción y sostenimiento del proceso de reconversión productiva. Sin embargo, en los medios académicos y políticos brasileños no hay consenso en la evaluación de cómo están articuladas en el nuevo marco las políticas comerciales e industriales. Desde el punto de vista del enfoque ortodoxo, se considera insuficiente la liberalización comercial en la medida que subsistirían barreras implícitas en las disposiciones de algunos regímenes sectoriales. Por otra parte, se argumenta que los nuevos programas de fomento industrial no rompen sustancialmente con los criterios anteriores, lo que permitiría la promoción de empresas ineficientes (Braga, 1990; Franco, 1990a).

A partir del enfoque neoestructuralista, por el contrario, se critica la asimetría entre los tiempos de aplicación y desarrollo de efectos de la apertura comercial, en un contexto de recesión y lag de inversión, y del despliegue de los eventuales beneficios de programas de reconversión sin metas ni formas de financiamiento precisadas. Al mismo tiempo, se señala que la incertidumbre en el plano cambiario torna inestable la estructura de protección planteada en la reforma comercial y advierten sobre los efectos negativos de la tendencia a la sobrevaluación de la moneda local inducida por los últimos intentos de estabilizar los precios internos (Erber, 1991: Tavares, 1990).

En lo que hace estrictamente a la reforma en el régimen de comercio, se ha desarrollado en dos etapas. En la primera (2º semestre de 1990) se avanzó en la eliminación de restricciones cuantitativas y en la reducción de tasas arancelarias consideradas redundantes. En la segunda (a partir del 1/1/91) se estableció una nueva estructura tarifaria y un cronograma pautado de reducción de los niveles y los tramos arancelarios en cuatro años.

Las principales medidas en la primera etapa fueron las siguientes:

- eliminación completa de los controles cuantitativos y administrativos (barreras no tarifarias), excepto en el sector de informática
- establecimiento de tarifa 0 para las importaciones de maquinarias, equipos y sus partes y componentes no producidos localmente cuya tarifa previa fuera igual o menor a 20%
- reducción de aranceles en las importaciones de textiles, vestuario (en ambos se establecieron aranceles equivalentes a la mitad de los existentes) y bienes de capital
- reducción de aranceles ad hoc en productos e insumos de gran influencia en los niveles de inflación y afectados por prácticas monopólicas (fundamentalmente del sector químico)
- eliminación de la reglamentación que obligaba a contar con financiamiento externo para importaciones superiores a U\$S 200.000.-
- fuerte reducción del número de productos informáticos incluidos en el régimen de reserva de mercado (sólo 47 hasta 1992).

Paralelamente a la entrada en vigencia de estas disposiciones, se inició el estudio de una reforma integral de la estructura arancelaria, con el objetivo de establecer un nuevo tabulador a partir de principios de 1991. Si bien se tendía a establecer desde el inicio un arancel máximo menor al vigente hasta ese momento (105%), el rasgo principal de la reforma fue el establecimiento de una pauta secuencial anunciada de reducción de las tasas con un cronograma explícito de variaciones anuales hasta 1994. La reducción de tramos arancelarios y de la dispersión en las

tarifas nominales y la tendencia hacia una protección efectiva uniforme a lo largo del nomenclador fueron criterios adicionales de diseño.

Los rasgos principales de este régimen actualmente en vigencia son los siguientes:

- reducción gradual de la tarifa promedio de 35% (1990) a 20% en 1994
- reducción gradual del máximo arancelario de 85% (1991) a 40% en 1994
- establecimiento progresivo de una tarifa modal de 20%
- reducción progresiva del escalonamiento arancelario de 8 niveles en 1991 a 4 en 1994
- los productos sin producción nacional tendrán tarifa 0 en 1994
- los productos cuyos insumos principales queden libres de arancel tendrán tarifa 10 ó 15% en 1994
- a partir de 1994 el escalón de 40% queda reservado sólo a algunos productos expresamente contemplados en la política industrial (automotores, química fina e informática)
- se contempla la posibilidad de que, a partir de 1994, algunos productos nuevos de sectores emergentes y de alta tecnología puedan tener temporariamente aranceles superiores a 40%.
- eliminación gradual del escalamiento tarifario (mayor protección a mayores niveles de elaboración) de modo de tender hacia una protección efectiva uniforme para los sectores exportables y los sustitutivos de importaciones de 20%.

CUADRO 2
BRASIL - PROMEDIOS ARANCELARIOS NOMINALES
Evolución en el período 1987/94
(en %)

	tasa promedio	tasa modal
1987	51	30
1988	41	40
1989	44	40
1990	32	40
1991	25	20
1992	21	20
1993	17	20
1994	14	20

FUENTE: Boletim de conjuntura, IEI-UFRJ, abril 1991.

Según el cronograma de reducción arancelaria establecido por la reforma las pautas para los distintos sectores productivos no son uniformes. En el período de diseño previo a su aplicación era intención del gobierno apresurar la secuencia de disminución de

tasas concentrando las principales variaciones en los dos primeros años. La propuesta del sector privado, por el contrario, apuntaba a postergar el peso de las reducciones lo más posible. La reforma finalmente impuesta tiende a situarse en una solución de compromiso entre ambas posturas. Si bien hay diversas situaciones sectoriales, en el promedio y en la mayoría de los casos la disminución tiende a ser lineal, con reducciones proporcionales en cada uno de los años.

Durante buena parte de los años 80 en Brasil se adoptó una política cambiaria activa que facilitó el desempeño exportador de la economía. A diferencia de Argentina, el grado de "dolarización" de los activos financieros y de la indexación de los precios internos tendió a ser bastante reducido, por lo que no era estimulada la eventual utilización del tipo de cambio como variable de anclaje de los precios internos. Sin embargo, la recurrencia de situaciones críticas de balanza de pagos y fiscales tornó finalmente menos autónoma la política cambiaria. Desde principios de 1990 se ha ido liberalizando progresivamente el mercado de divisas, el que funciona en la actualidad en condiciones de "fluctuación sucia" con una fuerte intervención de las autoridades bancarias oficiales (Franco, 1990b).

En lo que hace al nivel del tipo de cambios predominaron dos rasgos en este último período de liberalización comercial tendencial. El primero ha sido una alta fluctuación de corto plazo; el otro, la recurrencia (a diferencia del pasado) de períodos de retraso en la cotización de la divisa. Ambos rasgos han impactado negativamente sobre la performance comercial externa. Por otra parte, así como en Argentina, esta situación perjudica la gestión de la reforma comercial.

3. Colombia

a) Evolución macroeconómica

Durante los años ochenta Colombia fue uno de los países que se vio menos afectado por la crisis que se generalizó en toda América Latina. Como reflejo de ello, se observa que fue el único país de la región que registró crecimiento económico en términos reales en cada uno de los años de la década.

Los primeros años de la década no estuvieron, sin embargo, exentos de dificultades; la actividad económica creció muy lentamente entre 1981 y 1983, mientras se acumulaban grandes déficits tanto en las cuentas fiscales como en la balanza comercial externa. Esto como resultante de la recesión económica internacional, la pérdida de competitividad de sus productos debido a la apreciación del tipo de cambio real, del deterioro de los términos de intercambio derivado de la caída de los precios internacionales de sus exportables y de la disminución del financiamiento externo.

A partir de 1984 comienza la etapa de recuperación. El PBI crece más de un 3%, mientras se logra disminuir la inflación y se revierte la situación de sobrevaluación cambiaria debido a la adopción de políticas correctivas, hecho que permite conseguir un pequeño superávit en la balanza de comercio. Esta recuperación fue ayudada por una mejora en los términos de intercambio.

Luego, entre 1986 y 1987, se logró mantener un ritmo de crecimiento elevado, con tasas superiores al 5% anual, acompañadas de una inflación promedio inferior al 22% anual. La mejora de los precios del café, así como la recuperación de la condición de exportador neto de petróleo fueron elementos importantes para impulsar la actividad económica. En general, el dinamismo de las exportaciones resultó de gran importancia para el crecimiento de la economía.

En el último bienio de los ochenta se deterioró nuevamente el dinamismo de la actividad productiva y se aceleró la inflación; en 1988 el crecimiento del producto fue de 3,7% con una inflación de 28,1% y en 1989 las cifras fueron respectivamente 3,5% y 26,1%.

Pese a algunas dificultades causadas por las oscilaciones de los precios del café (principal producto de exportación), la balanza comercial registró superávits importantes en el período 1987-90. Este fenómeno se explica por el notable crecimiento de las exportaciones mineras y de las no tradicionales.

El sector externo no constituye una fuente de tensiones macroeconómicas en la coyuntura actual. Esto se debe a la estabilidad conseguida en la balanza de pagos a través de los esfuerzos de diversificación exportadora y a la continuidad y credibilidad del sistema cambiario en Colombia. Por otra parte, a partir de 1985, en el marco de una política de control de cambios, el manejo de la tasa de cambio nominal se ha guiado en forma acorde con el objetivo de mantener un nivel de tasa de cambio real "de equilibrio".

En los primeros meses de 1990, debido al temor de las autoridades de que la liberación de importaciones y el rompimiento del Pacto Cafetero Mundial generaran una crisis cambiaria, se aceleró fuertemente el ritmo de devaluación nominal, el cuál llegó a superar en cinco puntos porcentuales la inflación interna. Esta política logró consolidar la ya favorable posición de reservas internacionales del país y amplió el margen de maniobra de las autoridades para avanzar en el proceso de liberación comercial, permitiendo la virtual eliminación de controles cuantitativos a las importaciones en el último trimestre del año sin riesgo de desestabilizar la balanza de pagos.

Las rebajas arancelarias trajeron complicaciones en el gobierno por el lado fiscal, ya que en 1989 los ingresos corrientes del gobierno central dependían en un 34,9% de lo recaudado por

concepto de la actividad económica externa. Esto obligó a tomar medidas de ajuste en el gasto público y de búsqueda de mejorar los ingresos, mediante la elevación de impuestos y tarifas.

En 1990 el panorama fue básicamente similar a los dos años anteriores. La tasa de crecimiento del PBI se ubicó levemente por arriba del 3%, mientras que la inflación tuvo un repunte que la impulsó por arriba del 30%. Mientras tanto el sector externo continuó con un comportamiento favorable, merced a un nuevo aumento de las exportaciones, que tuvieron un crecimiento superior al 10% respecto del año anterior.

El nuevo gobierno asumido en 1990 anunció que la apertura económica y un vasto plan de privatizaciones (en los sectores ferroviario, portuario, financiero e industrial) serían los pilares de su programa. Este se propone, además, introducir profundas reformas al régimen cambiario y laboral y continuar por el camino de la internacionalización de la economía, flexibilizando el régimen de inversión extranjera, estimulando la inversión privada y enfatizando la salida exportadora.

El buen manejo macroeconómico de la economía colombiana le ha permitido al país tener acceso a recursos de crédito de la banca internacional similares a los correspondientes a las amortizaciones exigidas, en el marco de negociaciones bianuales con la banca comercial.

b) La reforma comercial

Hacia mediados de la década de 1980 el 97% del nomenclador arancelario (medido en términos de valor de producción) se hallaba bajo restricciones cuantitativas, ya sea sujeto a autorización previa o con importaciones prohibidas. A partir de 1985, y en paralelo con un alza sustantiva del tipo de cambio real, se inició un proceso de relativa flexibilización en la política de importaciones por el cual se redujo la lista de prohibidas y una tercera parte del universo arancelario pasó a importarse libremente. Esta flexibilización alcanzó casi exclusivamente a los insumos y bienes de capital no producidos localmente. Contemporáneamente, sucesivas reformas en regímenes excepcionales de franquicias arancelarias y la imposición de una sobretasa fiscal del 8% hicieron llegar el promedio de protección nominal a más de 46%, a pesar de una rebaja generalizada de 10 puntos en la tasa.

A partir de este momento y hasta principios de 1990 el régimen de importaciones permaneció relativamente igual, con algunos cambios menores en el nivel del arancel que fueron a su vez compensados con incrementos en la sobretasa fiscal. De todas maneras, fundamentalmente desde 1988, en un contexto de reservas internacionales relativamente altas, se fue flexibilizando la aplicación del régimen, disminuyendo considerablemente el

porcentaje de rechazos a las solicitudes de importación. Con todo, no se registraron en el período incrementos sustanciales del monto de las importaciones (Ocampo, 1990).

A principios de 1990, en el marco del llamado Programa de Modernización de la Economía Colombiana (CDCE/CONPES, 1990), se inició una reforma comercial que tuvo como primer objetivo la reducción del alcance de los controles administrativos y de las barreras cuantitativas. Es interesante señalar que previamente a la entrada en vigencia del nuevo régimen, a través de un sistema de devaluaciones periódicas, se elevó el tipo de cambio real. En dos pasos sucesivos, el 70% del universo arancelario pasó a ser de libre importación. La mayoría de estas posiciones conservó el arancel nominal pero en el 18% de los casos la flexibilización administrativa fue acompañada por un alza en las tasas arancelarias.

El sistema de licencias se mantuvo para el 30% restante del universo. Algunos insumos o bienes de capital sin producción nacional o considerados suficientemente protegidos fueron incluidos en un régimen de licencia automática. En ciertos casos se elevó para ellos la tasa nominal. Para otros bienes intermedios y equipos se fijó un cupo de importación en divisas equivalente al 3% de la producción nacional. La importación de algunos bienes manufacturados quedaba sujeta a aprobación en función de lineamientos de política sectorial, mientras que para otros, especialmente bienes suntuarios o producidos localmente, se aplicaba un sistema de subasta en función de la tasa arancelaria que el importador estaba dispuesto a hacer efectiva.

En una segunda etapa, a partir de setiembre de 1990, la reforma incluyó una racionalización y reducción de la estructura y los niveles arancelarios respectivamente. Con anterioridad a estos cambios, la estructura se basaba en 36 niveles arancelarios, con un rango de 0 a 80%, un promedio de 27% y una sobretasa de 18%. La nueva estructura se definió finalmente en 9 niveles, con un rango de 0 a 50% (con la excepción de automóviles, gravados con 100% los producidos y 300% los no producidos), un promedio de 21,1% y una sobretasa del 13%.

La reducción de aranceles se concentró en una primera instancia en bienes de consumo y posteriormente en bienes intermedios y de capital. La estructura de protección efectiva no se modificó sustancialmente, discriminando a favor de los bienes de consumo, y su nivel, si bien es menor al de mediados de la década, sigue siendo relativamente alto.

CUADRO 3
COLOMBIA - PROTECCION EFECTIVA LEGAL
(en %)

	1985	1990 (nov)
BIENES DE CONSUMO		
no durables	101.9	88.9
durables	88.4	73.8
MATERIAS PRIMAS E INTERMEDIOS		
combustibles	20.3	23.8
para agricult.	1.1	12.1
para industria	45.3	35.1
BIENES DE CAPITAL		
mat. de construc.	51.8	40.8
para agricult.	15.1	9.2
para industria	33.4	12.8
mat. de transporte	49.1	36.6
TOTAL	52.0	39.8

FUENTE: Tomado de Ocampo (1990), Cuadro 14, pag. 90.

CUADRO 4
COLOMBIA - PROYECCION DE LA REFORMA ARANCELARIA
Secuencia entre 1991 y 1994

	1991	1992	1994
Rango (%)	0/50	0/35	0/25
Niveles	9	7	4
Promedio (%)	21.1		14.0
Sobretasa (%)	13	10	8
Protección efectiva (%)	39.8		25.0
Arancel automotores (%)	100		50

FUENTE: Elaborado sobre datos de Ocampo (1990) y Villar (1990).

A partir de fines de 1990 se decidió profundizar el programa de liberalización comercial extinguiendo el sistema de licencias y apresurando la reducción de aranceles. De hecho, sólo las importaciones de bienes agrícolas quedaron bajo control administrativo, previéndose su incorporación al sistema de libre importación a la brevedad. En cuanto a los aranceles se anunció un sistema de desgavación gradual hasta 1994 que comprende la reducción del máximo a una tasa del 25%, del promedio, de los tramos arancelarios y de la dispersión en las tasas. El cronograma incluye también la reducción de la sobretasa del nivel actual de 13% a 8% en 1994. Al final del proceso, los bienes de consumo localmente producidos y los automotores estarán en el nivel arancelario máximo.

Es interesante considerar que en el caso colombiano la política cambiaria parece haber estado bajo relativo control a todo lo largo del proceso de flexibilización de la política de importaciones. Se ingresa a la apertura de principios de 1990 con un tipo de cambio relativamente alto que, inclusive, mejora entre diciembre de 1989 y abril de 1990 en un 11%. Hasta agosto de 1990 la aplicación de una política activa de crawling-peg permitió mantener ese nivel. Posteriormente, se comprometió un poco más la política cambiaria en la contención de un alza relativa de la inflación, con lo que el tipo de cambio tendió a retrasarse, sin caer por debajo del nivel del inicio de la apertura comercial. De acuerdo a los anuncios de política, es intención del gobierno acompañar el programa de apertura con un nivel consistente del tipo de cambio. Las tendencias macroeconómicas en curso y la trayectoria y capacidad de intervención del Estado colombiano sobre el mercado de cambios parecen favorecer este propósito (Correa, 1990).

Esta situación relativamente favorable en la gestión macroeconómica de la apertura no parece ser acompañada, sin embargo, con instrumentos de política industrial y tecnológica que orienten la reconversión sectorial y faciliten ganancias de competitividad por las firmas. En este panorama, los sectores metalmecánico y siderúrgico parecen ser los más expuestos, lo que ha fundamentado una posición gradualista de Colombia en el debate sobre el programa de liberalización comercial de estos sectores dentro del Pacto Andino (Dídimo, 1990).

4) Chile

a) Evolución macroeconómica

La economía chilena se ha transformado en un caso frecuentemente referido como modelo de ajuste y reestructuración a ser imitado por el resto de América Latina. En tanto, la asunción del nuevo gobierno ha colocado en el centro de atención la cuestión

relativa a la sustentabilidad de los aspectos más favorables de aquellas políticas, juntamente con la contención y reversión de sus aristas más negativas.

A partir de 1973, luego del derrocamiento del gobierno de Salvador Allende, se implementa en Chile una política económica de inspiración neoliberal. El diagnóstico básico que se hizo desde el gobierno dictatorial es que el desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones, amparado en un proteccionismo elevado y en una intervención pública "paralizante" de la iniciativa privada y "distorsionadora" de las señales del mercado, había conducido al país a una situación de caos económico, social y político que culmina, según aquel diagnóstico, con el experimento "socialista" de Allende.

Desde 1973, y con el sustento de un régimen autoritario, se procede a un intento de "reestructuración" de la economía, mediante una reducción arancelaria generalizada, la limitación de la acción estatal y el reestablecimiento del mercado como árbitro supremo de la actividad económica.

En 1975 tiene lugar el impulso decisivo para la reestructuración, con la adopción de un programa de estabilización que lleva a una reducción del 11,3% en el PBI real y de un 12,8% en el producto per cápita; al mismo tiempo, en Santiago el desempleo alcanza en aquel año al 20% de la fuerza de trabajo. Luego del plan de ajuste, el salario real, que ya había caído en 1974, se ubicaba para 1975 entre un 35 y un 40% por debajo del nivel de 1970.

Este programa logra el equilibrio de las finanzas públicas, el incremento de las reservas internacionales y la detención de la inflación. Como contrapartida, en 1978 el PBN per cápita alcanza los niveles de 1968. Por otro lado, al menos hasta los '80 no se recuperará el coeficiente de inversión, debido a la persistencia de altas tasas de interés real, ni se lograrán disminuciones significativas del nivel de desempleo.

Luego del "shock" de 1975, la incipiente recuperación de fines de los 70 está liderada por los servicios comerciales y financieros, mientras que la producción de bienes experimenta una disminución en valor absoluto (2,5% entre 1974 y 1979). Dentro del sector productivo, por su parte, se observan drásticas caídas en construcción y manufacturas, mientras que crecen la agricultura y la minería.

Esto muestra la profundidad de las transformaciones en la estructura productiva chilena, que se extienden, evidentemente, al campo social, cultural y político. Se asiste durante los 70 a una verdadera "desindustrialización" de la economía, para volver a un modelo más basado en lo que serían las "ventajas comparativas" de Chile, esto es, la producción primaria agrícola

y minera. Complementariamente, los sectores situados en la intermediación financiera pasan a ser un elemento de influencia decisiva sobre las decisiones de política y el destino del proceso de acumulación.

La creciente "restricción externa" forma parte esencial de este modelo. Se observa un incremento de las importaciones más rápido que el de las exportaciones (superávit comercial de 400 millones de dólares en 1974 y déficit de 700 millones en 1980), al tiempo que se modifica la estructura de las importaciones, disminuyendo la ponderación de los insumos intermedios y de los bienes de capital, mientras que aumenta la de los bienes de consumo. Por su parte, el incremento de los servicios financieros explica la evolución aún más desfavorable de la cuenta corriente (déficit de 186 millones en 1974 y de 1880 millones en 1980). El endeudamiento externo que genera este flujo de servicios hacia el exterior tiene como contrapartida un congelamiento del coeficiente de inversión a un nivel cercano al de reposición y la expansión del consumo de bienes importados.

Parte de la explicación de esta evolución puede encontrarse en la adopción de una política que, basada en el llamado "enfoque monetario del balance de pagos", desembocó en la adopción de un programa de devaluación anticipado, acompañado de tasas de interés domésticas muy superiores a las internacionales. Como resultado se produjo una fuerte revaluación de la moneda doméstica, con la consecuencia del ya comentado deterioro del balance comercial y el crecimiento considerable del endeudamiento externo.

A comienzos de los 80 la economía chilena sufrió tres shocks externos: 1) caída en los términos de intercambio debido a la disminución del precio del cobre, 2) incremento en el servicio de la deuda, 3) reducción drástica de los flujos de capital. Esto se combinó con una débil situación económica marcada por el atraso cambiario, excesos de demanda y elevados déficits en cuenta corriente.

El programa de ajuste adoptado consistió en una fuerte reducción de la demanda agregada, una marcada devaluación de la moneda, el abandono de la indexación de los salarios en función de la inflación pasada y el mantenimiento de altas tasas de interés. El plan se completó con la estatización del endeudamiento privado y una nueva caída del salario real (11% en 1983 y 5% en 1985).

El resultado fue una gravísima recesión; el PBI acumuló una caída del 14% entre 1982-83 y la inversión bruta interna cayó del 24,3% del producto en 1981 al 8% en 1983; las tasas de desempleo alcanzaron el 25% en 1982 y más del 30% en 1983. Esta evolución afectó a la tasa de ahorro doméstica que llegó a cero en 1983 y produjo fuertes repercusiones en el sector financiero, que debió ser auxiliado por el gobierno.

A partir de 1985 el gobierno buscó consolidar el ajuste macroeconómico a través de una profundización de las reformas estructurales orientadas al afianzamiento del modelo exportador y del rol del sector privado en la economía. Por medio de un audaz programa de privatizaciones de empresas públicas, apoyado por los mecanismos establecidos para la conversión de deuda externa en capital, el gobierno buscó limitar el rol del Estado al manejo de los instrumentos de política macroeconómica, de manera de asegurar un crecimiento monetario moderado, una tasa de interés real positiva y un bajo déficit fiscal.

Este programa se vió acompañado en los últimos años por un comportamiento satisfactorio de la actividad económica; el producto ha estado creciendo de manera sostenida (6% anual entre 1984-89), al igual que el volumen de exportaciones (entre 1986-89 crecieron a un ritmo promedio de 20,3%). Mientras tanto, la inversión ha tenido un ritmo de expansión del 12% en los últimos cinco años. El desempleo se ha reducido de forma continua y la tasa de inflación está entre las más bajas de América Latina. Sin embargo, recién en 1989 el PBI per capita superó el nivel registrado en 1981, antes del comienzo de la crisis.

La expansión registrada a partir del inicio del ajuste estructural de la economía, se basó en el crecimiento del sector productor de bienes transables (exportaciones y actividades sustitutivas de importaciones) y produjo importantes transformaciones en la estructura económica chilena. En los '80, los sectores agroindustriales contribuyen intensamente al crecimiento del producto, revirtiéndose la tendencia de la década anterior, en la que primaban los sectores comercial y financiero.

En tanto, las exportaciones de bienes y servicios pasaron del 23 al 30% del PBI entre 1980-88, al tiempo que la relación entre importaciones y producto caía del 27 al 21% en el mismo lapso. La balanza comercial ha sido superavitaria ininterrumpidamente desde 1982. Sin embargo, la balanza de cuenta corriente ha sido deficitaria en dicho período excepto para 1988. En las exportaciones se destaca el dinamismo de los rubros de frutas y hortalizas, productos forestales y pesca.

La inversión fija -impulsora del crecimiento chileno junto a las exportaciones-, no obstante su rápida elevación en los últimos años, se encuentra en niveles deprimidos en comparación con otras experiencias históricas de crecimiento acelerado (Sudeste Asiático). Esto fue posible debido a la existencia de un alto nivel previo de capacidad ociosa. La reducción de esta última en años recientes implica que de aquí en más habrá de requerirse una elevación de la tasa de inversión para continuar con el anterior ritmo de crecimiento.

2. A este resultado contribuyó la muy buena cotización del cobre en los últimos años, cuyas exportaciones representaron el 45% del valor total de ventas al exterior entre 1986-89.

El nuevo gobierno democrático debió enfrentar un repunte inflacionario que había comenzado a fines del año 1989, al tiempo que intentó implementar una política social más activa. Los primeros resultados mostraron la continuidad del ascenso en la inflación, un deterioro en el nivel de actividad y una elevación en los niveles de desempleo.

Ante el cuadro inflacionario, se implementó una política monetaria contractiva que contuvo el crecimiento de la demanda agregada. La respuesta gubernamental se mostró efectiva, ya que la inflación bajó drásticamente del 3,8% en octubre de 1990 a un 0,9% en noviembre. A la vez, la actividad económica tuvo una desaceleración notoria respecto de años anteriores (2% de crecimiento en 1990).

En este marco, la producción industrial se estancó, luego de un crecimiento de 10% en 1989; lo mismo ocurrió con la minería y la construcción. Desde el punto de vista de la demanda agregada, se retrajo el consumo; la inversión, en tanto, creció hasta llegar al 20% del PBI, con un fuerte componente extranjero. Las exportaciones también se mostraron altamente dinámicas.

b) La reforma comercial

La primer etapa del proceso de liberalización comercial en Chile se inició en 1973. Las primeras medidas consistieron en suprimir las principales restricciones no arancelarias y en rebajar a 200% los aranceles superiores a ese nivel (anteriormente la tarifa máxima era del 220% y la media de 94%). Por otra parte, se redujo la lista de importaciones prohibidas (de 187 ítems arancelarios a fines de 1973 pasaron a 6 en 1976), así como la magnitud de los depósitos previos obligatorios.³

La modificación del régimen cambiario registrada en octubre de 1973, que implicó una fuerte devaluación real, y el significativo aumento del precio del cobre ocurrido durante el segundo semestre de ese año facilitaron una rápida remoción de las restricciones cuantitativas y la aplicación de las rebajas arancelarias iniciales.

A comienzos de 1974 se anunció una reforma arancelaria con un calendario de tres años, que debería estar acompañada por un alza paralela del tipo de cambio. La meta inicial fijada para 1977 era un arancel máximo de 60%, así como la supresión total de las restricciones cuantitativas.

3. Estos últimos, que se aplicaban con una tasa de 10000% a más de la mitad de las importaciones, habían constituido en 1973 el mecanismo más activo de regulación de las importaciones.

La tarifa máxima pasó a ser de 90% en agosto de 1975, con una tarifa media de 44%, se eliminó el depósito previo de 10000% y se suprimieron todas las cuotas y licencias previas anteriormente exigidas.

Posteriormente, a mediados de 1975, se redefinió el cronograma de rebajas, determinándose que el rango arancelario quedaría comprendido entre el 10 y el 35%, nivel a alcanzarse en el primer semestre de 1978.

Si bien las políticas adoptadas ya delineaban un claro sesgo ortodoxo de tipo librecambista, se mantenían dos elementos heterodoxos importantes: la diferenciación de aranceles nominales y el respeto a los compromisos sobre arancel externo mínimo común asumidos en el marco del Pacto Andino.

El proceso de rebajas finalmente se aceleró respecto de lo previsto, y ya en agosto de 1977 el 99,6% del universo arancelario estaba en la franja del 10-35%, con una media simple de 20%.

Paralelamente a las rebajas arancelarias, se operó una eliminación total de las restricciones paraarancelarias en vigor. Por otra parte, en 1976 Chile se retiró del esquema del Pacto Andino.

Más adelante, se operó un nuevo cambio de política, lo cual supuso una nueva reducción de aranceles, con el objetivo de alcanzar a mediados de 1979 una tasa uniforme de 10%; a partir de junio de 1979 rigió este último arancel, culminando así la primer fase de la apertura comercial chilena.

El aspecto que no se cumplió de las previsiones oficiales fue el referido a la evolución del tipo de cambio. Si bien los análisis del gobierno suponían que el tipo de cambio real debía subir a medida que se redujera la protección arancelaria efectiva, en la práctica se observó que durante los lapsos en los que se produjeron las rebajas arancelarias, más significativas, paralelamente se verificó una caída del tipo de cambio real. Esto fue especialmente notable en la fase transcurrida entre 1975-77.⁴

Esta tendencia se agravó luego del '79, a partir de la adopción de una política cambiaria basada en el enfoque monetario de la balanza de pagos por la cual se congeló durante tres años el tipo de cambio, mientras internamente se registraban tasas de inflación superiores a las internacionales.

4. Mientras el arancel promedio descendió de 94% a 10% entre 1973-79, el tipo de cambio real sólo era un 16% superior, con lo que el reajuste cambiario sólo compensó un quinto del impacto promedio de la liberalización arancelaria.

El shock externo del '82 provocó alteraciones tanto en la política cambiaria como - en menor medida- en la comercial. Después de una maxidevaluación, se adoptó una estrategia de minidevaluaciones que apuntaba a lograr una depreciación gradual del tipo de cambio real. Como resultado de esta estrategia, hasta 1988, se produjo un importante incremento del tipo de cambio real.

En cuanto a la política arancelaria, se mantuvo el arancel uniforme pero se elevó la tasa base a 20% en marzo de 1983 y a 35% en septiembre de 1984. Estos incrementos se justificaron en los medios oficiales por su impacto sobre los ingresos fiscales. Sin embargo, en opinión de Ffrench-Davis (1990), la motivación principal fue su efecto reasignador entre transables y no transables, es decir, un cierto "revival" proteccionista.

CUADRO 5
CHILE - ESTRUCTURA ARANCELARIA
Evolución en el período 1973-89
(en %)

Fecha	Arancel Maximo	Arancel Modal	Arancel Promedio
12-73	220	90	94
01-75	120	55	52
01-77	55	20	24
08-77	35	20	20
06-78	20	10	14
06-79	10	10	10
03-83	20	20	20
09-84	35	35	35
03-85	30	30	30
06-85	20	20	20
01-88	15	15	15

FUENTE: Ffrench-Davis et al., 1990.

Además, en 1982 se establecieron sobretasas compensatorias para aquellos bienes considerados sujetos al dumping de los proveedores. El uso de este instrumento ha sido moderado; como máximo, un 6% de los ítems han sido afectados y el arancel total nunca ha excedido el 35%. Con el mismo propósito anti-dumping se ha recurrido a la fijación de precios mínimos para la valoración aduanera.

En los casos de trigo, azúcar y semillas oleaginosas, se restableció un mecanismo compensatorio de la inestabilidad de los precios externos (que había sido eliminado en la década anterior).

Posteriormente, la tasa básica se redujo a 30% en marzo de 1985, a 20% en junio y a 15% en enero de 1988. A partir de dicho mes, se inició también una moderada revaluación del tipo de cambio, el cual se apreció 11% entre dicho momento y mayo de 1989. Recientemente fue anunciada una nueva rebaja en los aranceles, llevando la tasa única al 11%.

5) México

a) Evolución macroeconómica

Desde mediados de los años setenta, la economía mexicana mostraba altas tasas de crecimiento y un tipo de cambio relativamente estable. El déficit del gobierno resultaba controlable debido a los ingresos de las ventas de petróleo, que además incidían favorablemente sobre la balanza comercial. Esto condujo a una excesiva dependencia de la economía mexicana respecto de las exportaciones de hidrocarburos.

Entre 1978 y 1981 la política macroeconómica mexicana giró en torno a los ingresos obtenidos por las exportaciones petroleras. Aunque dicha política tuvo efectos positivos sobre algunas variables, se acumularon diversos errores, que, sumados a un panorama internacional desfavorable, limitaron las posibilidades de crecimiento de la economía.

El PBI creció un 8% anual durante el mencionado período, al tiempo que bajaba el desempleo urbano de 6,8 a 4,5% y la tasa de inversión aumentaba de 15,2 a 19,7%. Sin embargo, la inflación resultaba muy elevada para los parámetros internacionales, existía un fuerte déficit fiscal y se acumulaban desequilibrios en el frente externo, que habrían de estallar en 1982 con la crisis del endeudamiento.

La caída de los precios del petróleo en 1981 (sumada al aumento de las tasas de interés internacionales) puso de manifiesto desequilibrios e ineficiencias antes ocultas. Un ejemplo de esto fue la quiebra de numerosas empresas privadas que tenían enormes deudas en dólares, contraídas gracias a las facilidades y expectativas que generó la ilusión petrolera.

Ante esta situación, las autoridades reaccionaron apuntando al objetivo de una alta tasa de crecimiento (conseguida efectivamente con un 7,9%), lo cual derivó en la profundización de los desbalances que ya caracterizaban a la economía mexicana. Especialmente importantes fueron los aumentos en los déficits fiscal y comercial.

La combinación de factores endógenos y exógenos condujo a la economía mexicana por un sendero de fuerte inestabilidad. Ya en 1982 el PBI disminuye un 0,2% y en el '83 más de un 4%. La

producción industrial se contrae aún más violentamente (2,4 y 8,3% respectivamente). A la vez la inflación se acelera de 27,9% en 1981 a 98,8 en 1982 y 80,8% en 1983.

El posterior proceso de ajuste de la economía puede ser dividido en tres períodos: a) 1983-mediados de 1985, b) shock petrolero de 1986-crack bursátil de octubre de 1987, c) Pacto de Solidaridad Económica (noviembre de 1987) hasta el presente.

La administración De La Madrid (1982-1988) comenzó su período enfrentando una grave crisis económica. La política económica se orientó a reducir la inflación (cercana al 100%) a la vez que intentando prevenir las quiebras en gran escala y desempleo masivo que podrían provenir del programa de ajuste.

Entre los elementos que podían conspirar contra el plan estaba la emergencia de una indexación generalizada de la economía. Para evitarla era necesario reducir rápidamente la inflación; a su vez, para ello el gobierno pensaba que era necesario corregir los desbalances fiscales (elemento clave del plan), estabilizar el mercado cambiario y establecer una política salarial que no alentara la inflación.

Por otra parte, el nuevo gobierno se planteó como objetivo el cambio estructural de la economía mexicana. Ello supone esencialmente dos cosas:

- reducir la importancia del sector público como productor de bienes y servicios; al mismo tiempo, disminuir las regulaciones estatales sobre comercio interior y exterior y sobre la formación de precios.

- mejorar y aumentar la inserción de la economía mexicana en los mercados internacionales por medio de la liberación del comercio exterior y la flexibilización de las regulaciones a la inversión extranjera directa. Los estímulos al crecimiento se supone que provendrán de los mercados internacionales.

Como ya se dijo, la política económica de corto plazo se orientó fundamentalmente a reducir el déficit fiscal y a la contracción de la demanda agregada. En 1983, se produjo una caída drástica del PBI a la par que la inflación se reducía pero manteniéndose aún en niveles altos. Como resultado de la política de contracción del gasto, la inversión pública sufrió una caída considerable, al igual que la efectuada por el sector privado. El cociente de inversión respecto del PBI cayó de 29% en 1981 a 17% en 1983.

Por otra parte, los compromisos con los acreedores externos provocaron un flujo importante de recursos al exterior y presionaron al gobierno a tratar de lograr un superávit comercial. De 1983 a 1985 el superávit fue reflejo de la caída en las importaciones.

Esta primer etapa ortodoxa de la estrategia de estabilización continuó hasta mediados de 1985 cuando el PBI volvió a crecer y la inflación se estabilizó alrededor del 60% anual. En este año se apreció el peso (disminuyendo las exportaciones no petroleras) y el gobierno profundizó el programa de liberalización del comercio.

La baja del precio del petróleo en 1986 forzó una reconsideración del programa económico y un reordenamiento de las prioridades. La preocupación inmediata de las autoridades fue proteger el balance de pagos y evitar una caída brusca de las reservas internacionales. El programa adoptado incluyó una muy activa política de tipo de cambio, un ajuste de las políticas crediticias y recortes adicionales en el presupuesto.

Como era de esperar, se observó una caída del 4% en el PBI. El peso se depreció en términos reales un 35%, al tiempo que no se produjeron grandes caídas del empleo ni tampoco quiebras en cadena. Como fenómeno positivo, la balanza de pagos mejoró considerablemente.

En 1987 se presentó un panorama de actividad económica en lento crecimiento, bajos niveles de inversión (16% del PBI), balanza de pagos sólida y aceleración de la inflación. El programa económico adoptado durante dicho año se basó fundamentalmente en mantener la disciplina fiscal.

Ante la elevada inflación registrada en 1987, y luego del crack bursátil de octubre, el gobierno lanzó en diciembre un programa de estabilización (conocido como Pacto de Solidaridad Económica) consistente en un shock antiinflacionario que combinó elementos ortodoxos (austeridad fiscal, profundización de la apertura comercial, control monetario) con otros de corte heterodoxo (concertación entre sindicatos, empresarios y Estado que permitió un congelamiento virtual de los precios relativos). Anteriormente a la firma del Pacto, el Banco de México se había retirado del mercado de cambios y el peso se depreció cerca de un 33%, estabilizándose en 2250/2300 pesos por dólar.

Los puntos centrales del Pacto eran los siguientes:

- Incremento del superávit fiscal primario en alrededor de 3 puntos del PBI. Esto se lograría a través de recorte de gastos y aumento de las tarifas de empresas estatales.
- Control de la política monetaria, con imposición de topes a la capacidad prestable de las entidades crediticias.
- Adelantamiento de las medidas de liberalización comercial.
- Congelamiento del tipo de cambio (luego de la devaluación anterior que había permitido unificar el mercado oficial con el paralelo).

- Aumento de salarios del 38% y posterior congelamiento.

Los objetivos básicos del Pacto, bajar la inflación y evitar una recesión seria, fueron cumplidos. La tasa de inflación resultó la más baja desde 1982 y la actividad económica mostró un leve crecimiento, cuyos principales motores fueron las exportaciones no petroleras y la inversión privada (crecimiento del 16 y del 10% respectivamente). En tanto, se produjo un alza importante en la tasa de interés real doméstica, que afectó negativamente las cuentas públicas.

El programa de 1987 fue continuado en 1989 con la implementación del llamado Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, cuyo objetivo primordial fue el de restablecer el equilibrio de las principales variables macroeconómicas a partir de un manejo riguroso de las políticas fiscal y monetaria. Asimismo, y debido a la percepción de la existencia de un atraso cambiario que tendía a deteriorar las cuentas externas, se procedió a una política de minidevaluaciones.

Las políticas gubernamentales lograron la contención de la inflación y en 1989 se produjo una reactivación de la economía - particularmente importante en el sector industrial-, basada nuevamente en el crecimiento de las actividades orientadas hacia el mercado externo y en la inversión privada (8,5% de crecimiento). En tanto, continuaron prevaleciendo altas tasas de interés reales.

Sin embargo, a principios de 1990, el relajamiento de la política monetaria permitió un repunte inflacionario. En tanto, el ritmo de crecimiento de la actividad económica decayó, especialmente dentro del sector manufacturero. Esto último es consecuencia de la adopción de políticas más restrictivas en el plano fiscal y monetario.

En 1990 continuaron los lineamientos básicos establecidos en los años anteriores y se prorrogó el PECE. Asimismo, en la línea de los acuerdos sociales, los sectores obrero y empresarial convinieron en suscribir un "Acuerdo Nacional para elevar la productividad" a nivel de rama y empresa.

Recientemente el gobierno de Salinas de Gortari anunció un nuevo paquete de medidas antiinflacionarias que, a su vez, prolongan por un año el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento. El paquete contempla aumentos en el precio de los hidrocarburos y la energía, además de una elevación del salario mínimo. A su vez establece una reducción en la devaluación diaria del peso frente al dólar (de 80 a 40 céntimos) y amplía subsidios a productos dirigidos a sectores populares.

Durante 1990 el producto creció a un ritmo menor que el año anterior (2,5%). La continuidad del programa antiinflacionario mantuvo estancado el consumo, mientras que las exportaciones, en particular las no petroleras, y el ambiente favorable para la

inversión (en buena medida extranjera) impulsaron la demanda global. El estancamiento del consumo afectó la producción industrial vinculada al mercado interno; este efecto, sumado a las consecuencias de la apertura comercial y la falta de capacidad instalada en determinados sectores productores de bienes intermedios, redujeron de 6 a 2% la tasa de crecimiento industrial. El rubro maquila, en cambio, expandió notablemente su actividad, incrementando en 25% su generación de divisas.

En lo que hace a la inversión, ésta muestra desde 1988 un comportamiento satisfactorio y se estima que en 1990 su participación en el PBI será la más elevada de los últimos siete años (18,5%). Esto en un contexto de un relativamente alto nivel de capacidad ociosa en el aparato productivo (30%), que se corresponde con la permanencia de un mercado de escaso dinamismo, donde el bajo nivel de la demanda doméstica continua siendo el principal limitante a la producción. Un elemento interesante en este sentido es la verificación de una incipiente repatriación de capitales (que ayudó a compensar el déficit en cuenta corriente durante este año), la cual se derivaría en parte al equipamiento de empresas que buscan modernizarse en respuesta a la apertura comercial.

Es pobre, en cambio, el panorama en el sector agrícola. Entre 1986-89 el PBI agropecuario decreció en términos reales un 7%, contra un crecimiento de la economía del 2% y de la población del 8%. La producción de cuatro granos básicos (maíz, frijol, arroz y trigo) es deficiente respecto a la demanda; lo mismo ocurre en el caso del azúcar. Sólo para el maíz se estima que la cosecha primavera-verano 1990 es deficitaria en unos 6 millones de toneladas. Esto ha llevado al gobierno a encarar un programa nacional de modernización del campo 1990-94.

Otro elemento importante del caso mexicano es la decisión del actual gobierno en el sentido de profundizar decididamente los procesos de apertura de la economía (incluyendo el ambicioso proyecto de integración con los EEUU) y la privatización de empresas públicas; asimismo, se destacan las políticas de atracción de las inversiones extranjeras. Estas medidas se combinan no sólo con las habituales recetas de tipo ortodoxo sino también con el recurso a diversas modalidades de pacto social y acuerdos con los sectores de la producción.

Por otra parte, las inversiones extranjeras en México durante el actual gobierno de Salinas de Gortari, experimentaron un crecimiento record de seis mil millones de dólares. Según las autoridades del ministerio de Hacienda ese crecimiento extraordinario obedece fundamentalmente a la liberalización de la ley de inversiones extranjeras, la cual abrió muchos sectores anteriormente vedados al capital internacional. Sin embargo, una revisión de las cifras parece indicar que gran parte de esta inversión se dirigió a la Bolsa de Valores y al pago de cuotas por la compra de empresas paraestatales.

b) La reforma comercial

Hacia fines de 1989 se completó en México el programa de liberalización comercial que se había iniciado en 1983. Si bien durante todo el período se fueron reduciendo gradualmente las tarifas y el alcance de las barreras no tarifarias, el programa se aceleró y profundizó notablemente en su última fase, desde 1988. Actualmente, el régimen de licencias de importación cubre únicamente al petróleo y algunos derivados, ciertos productos agrícolas y los sectores productores de automotores y fármacos. En el caso de estos últimos, existe un programa especial de liberalización gradual hasta 1994. La estructura arancelaria tiene un máximo de 20% y un mínimo de 10% (en contados ítems la tasa es 0) y un promedio ponderado de 10,4%. La tendencia del tipo de cambio fue fluctuante alrededor de una paridad relativamente alta. En la última fase -la de mayor grado de liberalización-, sin embargo, el tipo de cambio tendió a retrasarse por un uso intensivo de la política cambiaria como instrumento antiinflacionario.

Hasta entrado 1983 la totalidad de las importaciones estaba sujeta a mecanismos de licencias o de prohibición, el rango tarifario era de 0 a 100% y sólo una quinta parte de los ítems estaba en el nivel del arancel mínimo. El primer movimiento incluyó una reducción de tarifas en promedio sin afectar el sistema de licencias ni la estructura arancelaria. Posteriormente, se flexibilizó el sistema de licencias tal que a fines de 1984 el 35% de los ítems arancelarios y el 17% de las importaciones efectivas eran de libre importación. El mayor grado de liberalización se dio en bienes intermedios y de capital y sólo parcialmente en bienes de consumo. Su impacto real, de todas maneras, parece haber sido muy menor, ya que en general se trataba de bienes no producidos en el país (Ten Kate, 1990). La reducción del alcance de las paraarancelarias fue acompañado de un proceso de retarifación, por lo que el promedio nominal llegó a ser de 28,5%. Se redujo también al 19% la estimación del valor de producción interno regido por precios oficiales de importación.

La segunda fase se inicia a mediados de 1985 e implicó la adopción de una secuencia pautada de desgravación en un contexto de fuerte devaluación del tipo de cambio real. Nuevamente se comenzó por reducir la cobertura del sistema de licencias, el que en 1986 alcanzaba a sólo el 31% de las importaciones efectivamente realizadas. Posteriormente se redujo la tasa máxima a 50% y se calendarizaron cuatro rondas de desgravación automática hasta 1988 que tenían como meta final llegar a un máximo de 30%. Como resultado de estas modificaciones arancelarias el promedio nominal descendió a 24,5%. En 1987 el máximo se redujo nuevamente, esta vez a 40% y se establecieron seis niveles, lo que permitió reducir considerablemente la dispersión en el arancel. El 52% de las importaciones de ese año ingresaron libres de arancel (Zabludovsky, 1989).

CUADRO 6
MEXICO - INSTRUMENTOS DE LA POLITICA DE IMPORTACIONES
Evolución en el período 1982-89

	dic 82	dic 85	dic 88	dic 89
<u>Licencias</u>				
(% de imp)	100.0	36.9	21.8	16.3
<u>Tarifas</u>				
rango (%)	0-100	0-100	0-20	0-20
media (%)	27.0	25.5	10.4	13.1
dispers (%)	24.8	18.8	7.1	4.3
niveles	16	10	5	3
promedio ponderado (%)	16.4	13.3	6.1	9.8

FUENTE: Tomado de Zabludovsky (1989) y Ten Kate y de Mateo (1989).

La tercera fase se inició a fines de 1987 en el marco de la redefinición del programa de estabilización y de reformas estructurales que dio lugar al Pacto de Solidaridad Económica. La pauta de liberalización se aceleró más allá de lo anunciado en 1986 y de los compromisos suscritos como condición de la aceptación del ingreso de México al GATT. De hecho, en este período la apertura comercial tuvo como propósito principal poner freno a las presiones inflacionarias. Se adelantaron las dos rondas finales del programa de liberación, se redujo la tasa máxima a 20%, se eliminó una sobretasa fiscal del 5% y se establecieron cinco niveles. Se eliminaron los precios oficiales y se flexibilizó aún más la aplicación del control administrativo: un 20% de la producción nacional, que comprende productos petroleros, agrícolas, farmacéuticos y automotrices y microcomputadoras quedó bajo el sistema de licencias previas. Como resultado de estos cambios, el promedio nominal (aritmético) cayó a 10,4% y la media ponderada por importaciones a 6%. Cabe señalar que en esta fase de liberalización drástica el tipo de cambio tendió a retrasarse respecto de los valores alcanzados en el bienio 1986-87, agudizando la caída de la protección (Ruprah, 1990).

El nuevo gobierno, instalado a fines de 1988, introdujo algunos nuevos criterios en el desarrollo de la política comercial, avanzando en el proceso de liberalización pero racionalizando la estructura arancelaria en busca de una protección efectiva uniforme para todos los sectores de la economía y de menor

promedio. Estableció un cronograma de eliminación del sistema de licencias en los sectores automotriz y farmacéutico (1994) y en abril de 1990 liberó el ingreso de microcomputadoras y de algunos cereales, oleaginosas, vegetales, frutas y carnes. Se elevó la tarifa mínima a 10%, con pocas excepciones que quedaron en 0, con lo que la estructura arancelaria pasó a tener solo tres niveles (10, 15 y 20%). El promedio aritmético de tarifa nominal subió a 13,1% pero la dispersión bajó a 4,3%. Los niveles de protección efectiva, por su parte, se distribuyen sectorialmente con poca dispersión alrededor de un promedio de 25% (SECOFI, 1990).

Más allá de algunos ajustes puntuales, el desfase cambiario se ha mantenido. La combinación de menores restricciones, menores tarifas nominales y retraso cambiario han contribuido a un crecimiento importante de las importaciones en 1989 y 1990 en todo tipo de bienes y no sólo fundamentalmente de bienes de consumo como había ocurrido desde 1986. La mayoría de los analistas estiman que el pobre desempeño de la economía en su conjunto ha incidido para que este alza de las importaciones no fuera aún mayor y que una reactivación económica más sostenida podría complicar la situación de la balanza de pagos (Cohen, 1990).

De ahora en más la política comercial mexicana tendrá dos ejes, la extensión del esquema de liberalización a los sectores de servicios y la negociación del acuerdo comercial con Estados Unidos y Canadá tendiente a la conformación de una Zona de Libre Comercio. En la práctica, este acuerdo determinará los siguientes pasos tanto en servicios como en bienes. Como oficiosamente fuera reconocido por uno de los funcionarios del área comercial externa, a partir de las negociaciones con los Estados Unidos la política comercial mexicana pasó a ser exógena.

Si bien los Estados Unidos han sido tradicionalmente el socio principal de México en sus flujos de comercio exterior, el proceso de apertura de la economía mexicana y la intensificación de la instalación de industrias de maquila en el norte del país han devenido en un mayor relacionamiento comercial y productivo entre ambos países y, naturalmente, en una mayor concentración del comercio mexicano en el mercado y los proveedores norteamericanos. De otro lado, los acuerdos comerciales entre USA y Canadá, en razón de la sustituibilidad relativa de las exportaciones mexicanas y canadienses hacia el mercado norteamericano, pueden tornar más vulnerables las ventas mexicanas. De ahí que para la política comercial mexicana la obtención de trato preferencial por parte de USA aparezca como prioritario (Godínez, 1991).

El grado actual de apertura de la economía de México, su avance y dirección en materia de reformas de liberalización, privatización y desregulación y el "overshooting" en el cumplimiento de los compromisos asumidos en ocasión de su ingreso al GATT facilitan la factibilidad del acuerdo con los Estados Unidos. Desde el punto de vista del comercio de bienes los puntos a negociar

tienden a concentrarse en algunos sectores de parte y parte que hasta el momento están siendo afectados por restricciones administrativas y cuantitativas o que han venido siendo objeto de controversias en materia de subsidios y alegadas prácticas desleales.

En la década de 1980 USA aplicó repetidas veces disposiciones antidumping a exportaciones mexicanas. Esto motivó la negociación de un acuerdo a este respecto en 1986, en paralelo a las negociaciones de México para su ingreso al GATT. En ese acuerdo, USA reconoció el derecho mexicano de conocer las pruebas de dumping antes de ser penalizado con derechos compensatorios, a cambio de que México renunciara a la aplicación de subsidios a la exportación. En este caso, México no obtuvo reciprocidad de los Estados Unidos.

Por otra parte, un conjunto de exportaciones mexicanas a USA están afectadas por la aplicación de cuotas. Algunas de ellas bajo la forma de los llamados "acuerdos voluntarios de restricción de exportaciones" (VER) y otras por las restricciones del Acuerdo Multifibras. A partir de la profundización de la política de liberalización de comercio USA concedió algunos aumentos de cuota para los productores mexicanos. Con el argumento de que México no restringe las importaciones siderúrgicas, se negoció en 1990 la casi duplicación de la cuota permitida en el VER de exportaciones de acero a USA, la que en referencia a los datos de 1989 representa alrededor del 55% de las ventas mexicanas de dicho producto al mercado norteamericano. Otros VER de Estados Unidos afectan a las exportaciones mexicanas de algodón y azúcar. Por su parte, desde 1987 ambos países firmaron un acuerdo particular en el marco del Acuerdo Multifibras que, sin levantar las restricciones generales de acceso a los Estados Unidos para productos textiles y de vestuario, le otorgó un tratamiento preferencial a la cuota mexicana.

Por otra parte, USA ha aplicado normas antidumping y derechos compensatorios a exportaciones mexicanas de productos de acero porcelanizado, ácido sulfúrico, cemento, cerámicos, hilados textiles y flores frescas. En el marco del acuerdo general de libre comercio con USA y Canadá todos estos sectores y bienes concentran las prioridades mexicanas de negociación. Las concesiones de México deberían concentrarse, según la perspectiva norteamericana, en las áreas donde aún subsisten restricciones cuantitativas (agrícola fundamentalmente) y en aquellas secciones del arancel que se beneficia de la tasa nominal máxima (bienes de consumo y de capital localmente producidos).

6. Venezuela

a) Evolución macroeconómica

A partir de 1979 la economía venezolana comienza a mostrar síntomas contractivos, exacerbados por la disminución del ritmo de crecimiento del gasto público y la caída en la inversión privada, motivada por varios factores: a) exceso de capacidad instalada, b) la instrumentación de la liberación de precios y aranceles, que redujo la demanda interna para productos nacionales y favoreció las importaciones, c) la incertidumbre en el mercado petrolero, d) la sobrevaluación del cólon, que hacía poco lucrativa la inversión para exportaciones no tradicionales o en industrias sustitutivas de importaciones, y al mismo tiempo provocaba salidas de capitales al exterior.

Lo anterior generó un efecto combinado que causó una contracción en el ritmo de actividad económica, lo cual significó una caída promedio en el producto real, aumento en la desocupación, disminución del salario real y aceleración de la inflación. El aumento de los precios del petróleo no dinamizó la economía sino que fue empleado para acumular reservas internacionales.

Los intentos de reactivación durante los años siguientes fracasaron sistemáticamente, lo que indica el carácter estructural de la crisis y el agotamiento de un modelo de desarrollo rentístico. Esto se manifestaba, entre otras cosas, en la enorme disparidad existente entre los niveles de consumo e ingresos respecto de la productividad de la economía doméstica. La masiva fuga de capitales y el estallido de la crisis del endeudamiento externo fueron elementos que agravaron las consecuencias del colapso del anterior modelo.

Entre 1979 y 1985 se registraron 4 años de caída del producto (5,5% en 1983) y sólo tres de alza (el máximo en 1979 con 1,3%). La tasa de desempleo, por otra parte, aumentó de 5,7 a 10,3% entre 1980 y 1986. Por otra parte, entre 1980-86, el salario real medido en términos constantes disminuyó casi un 30%. La tasa de ahorro cayó de un 27,9% en 1980 a 14,5% en 1985. La inversión bruta fija pasó del 30,8% del producto al 19,9% entre 1980 y 1985; paralelamente, la inversión bruta fija privada no petrolera pasaba de 16,6% en 1980 a 9,1% en 1985.

En 1983, ante la inestabilidad en el mercado petrolero y la continua fuga de capitales, que impedían el cumplimiento de las obligaciones externas, se decidió una devaluación del tipo de cambio y la imposición de controles de cambio. Se establecieron sistemas de tipos de cambio múltiples con controles a las importaciones, lo cual disminuyó significativamente las importaciones y estimuló las exportaciones no petroleras, generando un superávit en cuenta corriente en 1983. Asimismo, se redujo relevantemente el déficit del sector público.

Las autoridades que asumieron en 1984 diseñaron un plan de ajuste con el objetivo de corregir los desequilibrios internos y externos y restaurar las condiciones necesarias para reiniciar el proceso de crecimiento.

Este programa logró una reducción importante de la inflación, aunque la actividad económica continuó estancada. Recién en 1986 se inició una leve recuperación basada fundamentalmente en la utilización de la capacidad ociosa, que había alcanzado proporciones muy elevadas debido a la prolongada crisis sufrida por el país.

En 1987 Venezuela debió enfrentar el mayor (hasta ese momento) impulso inflacionario en su historia contemporánea, aunque se logró un éxito relativo en mantener la actividad no petrolera en expansión y en reducir el fuerte desequilibrio de la balanza de pagos del año anterior.

Tras recuperar en 1987 el nivel alcanzado antes de la crisis del '82, la economía venezolana creció en 1988 un 6%. Sin embargo, las bases de este dinamismo se manifestaron cada vez más frágiles, al agudizarse los desequilibrios de las cuentas tanto internas como externas. Dichos desequilibrios se expresaron, fundamentalmente, en un agravamiento del déficit fiscal y en la aparición de un saldo negativo en la balanza de bienes por primera vez desde 1978. Las reservas internacionales, a su turno, se contrajeron más del 30%.

En 1989, el nuevo gobierno encaró un severo programa de ajuste, que produjo una caída del 7% en el nivel de actividad y logró el control de la inflación. Paralelamente, se redujo el déficit fiscal y se elevó el nivel de las reservas internacionales en poder del gobierno, esto último posibilitado por la obtención de un amplio superávit en el comercio exterior de bienes y servicios. El programa fue complementado por el inicio de las reformas estructurales, especialmente en lo que hace a la liberalización arancelaria y la reforma y privatización de empresas estatales. El ingreso al Plan Brady fue otro elemento de importancia para mejorar la credibilidad en la gestión gubernamental.

Durante 1990 fue suavizado el ajuste y se produjo un significativo repunte de la actividad - crecimiento de 4,5% en el PBI-, acompañado de un cierto rebrote inflacionario. La reactivación se originó, en buena medida, por el aumento de la producción petrolera luego de la crisis del Golfo Pérsico. En tanto, la inversión pública constituyó el principal factor de impulso de la demanda interna. Además de ello, se observó un crecimiento del producto no petrolero, sobre todo en bienes transables. En cuanto a la inflación, su repunte fue motivado por el mayor déficit fiscal, el alza de los precios internos de los hidrocarburos y el transporte, la rigidez de la oferta de productos agrícolas y el agotamiento de los inventarios.

b) La reforma comercial

A mediados de 1989 comenzó a aplicarse en Venezuela una amplia reforma en el régimen de comercio tendiente a basar el sistema de protección principalmente en aranceles *ad-valorem*, con tasas más bajas que las vigentes hasta entonces. La reforma incluyó una secuencia de desgravación arancelaria que reducía gradualmente la tasa máxima y el número de tramos del arancel hasta marzo de 1993. Paralelamente, se modificó el régimen cambiario liberalizándose el mercado, lo que implicó una fuerte devaluación real para las operaciones comerciales.

Durante más de veinte años, hasta 1983, rigió un sistema de tipo de cambio único y fijo. En particular, entre 1973 y 1983, favorecido por la abundancia de ingresos externos en concepto de exportaciones de petróleo controladas por el Estado, el tipo de cambio no varió en términos nominales. En 1983, por razones de crisis fiscal y externa, se devaluó fuertemente y se implantó un sistema de tipos de cambios múltiples, que combinaba tasas controladas con tasas libres y que rigió precisamente hasta la reforma de 1989. Para las operaciones comerciales el nivel del tipo de cambio fue siempre controlado, con tasas diferentes para exportaciones e importaciones diversas. La política de importaciones, por su parte, combinaba un arancel de promedio alto y fuerte dispersión con un amplio régimen de control administrativo a través de distintas barreras no tarifarias y de excepciones y exoneraciones arancelarias por producto y empresas.

Con anterioridad a la reforma, el 11% de los ítems arancelarios eran de importación prohibida y otro 34% requería de autorización previa adicional a los requisitos de acceso a las divisas para efectuar la operación. El sistema de licencias tenía mayor cobertura sobre los bienes de consumo, en particular alimentos procesados, el material de transporte y otros bienes industriales finales. La naturaleza protectiva del sistema se hace evidente cuando se compara la proporción de ítems arancelarios de libre importación (55%) con el porcentaje en valor de producción doméstico que representaban (43%).

La estructura arancelaria, por su parte, constaba de 41 niveles con un rango de 0 a 135%, un promedio de tarifa nominal del 37% para el conjunto de la economía y también para el sector manufacturero y una muy alta dispersión (73%), con casi una quinta parte de los ítems con un arancel igual o inferior a 1% y otra quinta parte con una tasa superior a 80%. En adición a estas tasas *ad valorem*, cerca del 20% de los ítems estaban sujetos a derechos específicos, los que, en algunos casos, representaban un arancel equivalente a 900%. En líneas generales, el arancel tenía una gradiente en escala según el grado de elaboración y gravaba con tasas más altas en promedio a los ítems sujetos a restricciones cuantitativas que a los de libre importación. Cabe señalar que la recaudación por impuestos a la importación ha sido siempre un agregado marginal de las cuentas públicas venezolanas.

Estos rasgos de la estructura arancelaria explican que, a pesar de las altas tasas legales, el arancel efectivamente percibido nunca superara el 10% en este período (World Bank, 1990).

La reforma comercial de mayo de 1989, que estableció pautas de aplicación hasta marzo de 1993, alteró radicalmente este panorama. Ya en febrero de ese año se había unificado y liberado el mercado de cambios, que tomó un valor inicial apenas inferior a la cotización del tramo libre del régimen anterior. Para las transacciones de bienes la devaluación implícita en términos reales fue superior al 50% (promedio para 1989). En el caso venezolano, entonces, la reforma se da en un contexto de tipo de cambio alto.

Los rasgos principales del régimen implantado a partir de junio de 1989 son los siguientes (Min. Fomento, 1989).

- fuerte reducción del alcance de las paraarancelarias. Prácticamente sólo las importaciones agrícolas y agroindustriales (en este caso la reforma se postergó hasta 1991) quedaron en el sistema de licencias

- eliminación de los derechos específicos

- establecimiento de una arancel máximo inicial de 80% para los bienes de consumo y de 50% para los bienes intermedios, de capital y materias primas, con un cronograma de reducción del máximo a 50% en marzo 90, 40% en marzo 91, 30% en marzo 92 y 20% en marzo 93.

- reorganización del arancel para evitar la protección efectiva negativa

- establecimiento de 6 niveles arancelarios, con un cronograma de reducción hasta 3 en marzo de 1993.

Como resultado de estos pasos sucesivos, el promedio arancelario se redujo a 28% en la etapa inicial y a 17% en marzo de 1991 (cuando el promedio es ponderado por las importaciones efectivamente realizadas baja al 13,5%). La proporción de items arancelarios correspondientes al sector manufacturero alcanzados por restricciones administrativas se redujo a 15% en 1990 y a 5% en marzo de 1991. Hasta el primer trimestre de 1991, una tercera parte del arancel devengaba tasas de 0 y 1% y menos de la quinta parte se ubicaba en los tramos superiores de 40 y 50%. El resto tendía a distribuirse proporcionalmente en los niveles intermedios (Ross, 1990a).

La reforma ha sido concebida para otorgar niveles de protección efectiva positiva y creciente en función del grado de elaboración. Algunas estimaciones preliminares sobre el nuevo arancel reflejan que la dispersión por sectores en la protección efectiva es bastante amplia. Dentro del sector manufacturero, los sectores con menor protección nominal comprenden a las industrias

de refinería de petróleo, de metales no ferrosos, de fundición de hierro y acero (sectores con ventajas comparativas) y de equipos científicos (sin producción nacional). En el otro extremo, aquéllos con un promedio aproximado a la tasa máxima establecida, se ubican los sectores de elaboración de bebidas, calzado, vestuario, muebles y tabaco.

La secuencia de reducción arancelaria anunciada hasta 1993 no define una pauta fija para cada uno de los ítems arancelarios. Sin embargo, no están previstos cambios en la estructura de los aranceles por tipo de bienes, por lo que se supone que cada uno de los ítems irá bajando un escalón en las próximas modificaciones pautadas. Cabe señalar que, a efectos de favorecer la convergencia arancelaria dentro del Pacto Andino, especialmente con Colombia, Venezuela podría llegar a adoptar una tasa mínima de 5% (en vez de 0) para equiparar los efectos en las condiciones de competencia de la sobretasa fiscal aplicada en dicho país socio.

En el primer período de la reforma aplicada en Venezuela, por lo menos hasta 1991, el cambio más significativo en la estructura de protección viene dado, fundamentalmente, por la eliminación de las barreras no tarifarias. La evolución del tipo de cambio efectivo real, que durante 1990 se mantuvo en promedio 50% por encima de la paridad del primer trimestre de 1989, ha compensado la menor protección nominal derivada de la reforma arancelaria. Las perspectivas cambiarias para lo que resta de 1991 no indican variantes en este panorama. De mantenerse la paridad real, la reducción arancelaria deberá impactar las condiciones de competencia de los productores venezolanos a partir de 1992 (BCV, 1991 y Ross, 1990b). En esta situación puede comenzar a cobrar importancia las acciones en materia de políticas de reconversión industrial. Sus criterios e instrumentos principales no aparecen aún definidos.

III. APERTURAS EN AMERICA LATINA: ALGUNOS EJES DE COMPARACION

1. Las recomendaciones del Banco Mundial

Según el Banco Mundial, los programas de reforma comercial tienen dos objetivos principales. El primero es ayudar a elevar el crecimiento económico y la generación de empleos mediante la mejor asignación de recursos y el incremento de la eficiencia. El segundo, es ayudar a mejorar la balanza de pagos mediante el reforzamiento de la competitividad del sector externo y la expansión de las exportaciones y de eficientes sustitutos a las importaciones (World Bank, 1989).

La expresión "reforma a la política comercial" tiene, en la óptica del Banco, el sentido de medidas que lleven a un régimen comercial más liberal o hacia un sistema de incentivos más neutral o ambas cosas a la vez. Un régimen más liberal es uno con

menores controles administrativos, donde se reemplaza la intervención directa por mecanismos de precios. Neutralidad significa igualación de los incentivos entre exportables e importables, entre ventas en el mercado doméstico y exportaciones y entre bienes y servicios comercializables y no comercializables.

Las políticas de neutralidad, a la vez, pueden involucrar medidas liberalizadoras, tales como la reducción de las restricciones a la importación y exportación, pero también pueden incluir intervenciones para desarrollar las exportaciones (por ejemplo, drawbacks). Por su parte, no toda medida liberalizadora lleva a la neutralidad (por ejemplo, reemplazar paraarancelarias por aranceles).

En cuanto a la secuencia de las reformas, las sugerencias del Banco son las siguientes:

- Las reformas deberían comenzar con medidas tendientes a depreciar el tipo de cambio real.
- Deberían introducirse otras reformas de política exportadora (acceso para los exportadores de insumos importados a precios internacionales, eliminación de restricciones), antes o al mismo tiempo que la reforma importadora.
- La reforma importadora debería iniciarse con la reducción de la cobertura de las restricciones cuantitativas, reemplazando a éstas por tarifas, con el objetivo de hacer más transparente la estructura de protección. Sin embargo, rápidamente debería procederse a reducir las tarifas hacia un objetivo de estructura arancelaria con bajo promedio y poca dispersión. La mejor manera de hacer esto es por una drástica reducción de las tarifas más altas acompañada de reducciones proporcionales en todas las tarifas restantes.

Para reforzar el efecto de estas políticas, el Banco considera que debería otorgarse mayor prioridad a las acciones "de soporte" de la reforma comercial. Entre estas últimas, se encuentran las políticas de estabilización macroeconómica, políticas de estímulo a la competencia interna y acciones complementarias para aumentar la respuesta de la oferta cuando la infraestructura y las instituciones son débiles.

Debe anotarse que esto constituye una importante innovación en cuanto a las posiciones tradicionales del Banco. En efecto, en las primeras recomendaciones en favor de la apertura en los países subdesarrollados, no se prestaba mayor atención a las consideraciones sobre políticas complementarias de la reforma comercial. Más recientemente, y con toda probabilidad en respuesta a evidencias surgidas de la implementación de las reformas sugeridas, el Banco ha comenzado a hablar de la necesidad de "fortalecer" la política aperturista con otros instrumentos.

Por otra parte, se indica que las medidas de reforma deben ser sostenibles en el tiempo y que los actores económicos deben creer que los cambios serán mantenidos. Algunos autores argumentan que la sustentabilidad de las reformas comerciales resulta más importante que la rapidez o la profundidad de los cambios introducidos; más aún, una reforma con objetivos demasiado ambiciosos podría ser inferior a otra diseñada de manera que sus propias consecuencias no hagan necesario una retracción en la apertura comercial (Rodrik, 1989).

En cuanto a los costos de la reforma, se advierte que pueden ser necesarias medidas compensatorias, tales como reentrenamiento de trabajadores, lo que puede mejorar la movilidad del factor. También son útiles los procedimientos antidumping, que reemplazan formas de protección más costosas.

Finalmente, el Banco sugiere que los reformadores exitosos usualmente han combinado los esfuerzos de estabilización con las reformas en la política comercial, en general a través de una sostenida reducción del déficit fiscal y una depreciación del tipo de cambio real. Las políticas fiscal y comercial deberían ser coordinadas de modo de evitar la exacerbación del déficit fiscal y la sobrevaluación del tipo de cambio.

2. La comparación de casos

Las aperturas realizadas o en curso en América Latina siguen, en líneas generales, las recomendaciones emanadas de las instituciones financieras internacionales en cuanto a los objetivos básicos que debería perseguir la reforma de la política comercial, esto es, regímenes más liberales y con mayor neutralidad en la estructura de incentivos.

Sin embargo, existen diferencias importantes en cuanto a la secuencia de medidas adoptada, así como respecto de la política cambiaria seguida por los respectivos gobiernos, el contexto macroeconómico y la presencia o no de políticas de acompañamiento y sostén de la reforma comercial.

En consecuencia, compararemos las reformas comerciales en los seis casos bajo estudio tomando cuatro ejes: la secuencia de la reforma (especialmente la relación entre rebajas arancelarias y eliminación de paraarancelarias), la política cambiaria, el contexto macroeconómico (y la inserción de la apertura dentro del mismo) y la presencia o no de políticas complementarias. Finalmente, se verán algunos resultados (en la mayoría de los casos preliminares) en relación con el efecto de la apertura sobre el sector externo.

a) La secuencia de la reforma

En el caso argentino, si tomamos como inicio de la apertura al año 1986, se advierte que primero se comenzó por reducir el alcance de las restricciones paraarancelarias, para, dos años más tarde, proceder a una rebaja arancelaria. De todos modos, cabe acotar que las primeras reducciones de paraarancelarias no fueron concebidas por el gobierno como un primer paso destinado a una ulterior rebaja arancelaria; adicionalmente, sus efectos parecen haber sido relativamente marginales, al menos hasta las reformas acaecidas en marzo de 1988. Hasta 1989, por otra parte, subsistía una estructura arancelaria con promedio relativamente alto, había presencia de derechos específicos y permanecían algunas restricciones cuantitativas.

Entre 1989 y 1991 se observa una segunda etapa, de aceleración de la reforma, donde paralelamente se avanza en dismantelar los controles administrativos y en reducir tanto el nivel como la dispersión de las tarifas. Mientras las paraarancelarias han sido efectivamente eliminadas, la política arancelaria se ha mostrado algo errática, pasando por momentos de total ortodoxia (arancel único aunque elevado) para, en la actualidad, arribar a una estructura que mantiene niveles de protección diferenciados para las distintas categorías de bienes.

Lo más destacable del caso argentino es, probablemente, la falta de planificación a largo plazo de la reforma comercial. Prácticamente en ningún momento se determinó un calendario de rebajas pautado con el fin de otorgar a la industria doméstica un período de adaptación a la competencia internacional. Por el contrario, prevalecieron las decisiones más o menos intempestivas, sin que haya existido una línea de continuidad no sólo entre las distintas administraciones, sino también entre los sucesivos equipos económicos del último gobierno.

El caso brasileño muestra una primer fase de eliminación de restricciones paraarancelarias y supresión de la redundancia tarifaria (ya iniciada en 1988). En la segunda etapa, se procedió a fijar una rebaja en la estructura arancelaria, acompañada de un cronograma de futuras reducciones en cuatro años.

Como características principales de esta reforma, surgen dos elementos importantes: primero, el objetivo final de la reforma es un cuadro arancelario con promedios y máximos relativamente altos en comparación con las restantes reformas. En segundo lugar, aparecen algunos márgenes de operación de políticas selectivas, como por ejemplo en el caso de sectores emergentes y de alta tecnología (si bien como objetivo a largo plazo se plantea la tendencia hacia una homogeneización de las protecciones efectivas sectoriales).

El primer objetivo de la reforma colombiana fue la reducción del alcance de los controles administrativos y de las barreras cuantitativas, proceso que fue acompañado por una retarifación de algunos de los ítems liberados.

En una segunda etapa, se procedió a la racionalización y reducción de la estructura tarifaria; las medidas redujeron la protección efectiva promedio, pero manteniendo un nivel relativamente alto y con marcadas diferencias sectoriales.

Posteriormente se aceleró el programa, y prácticamente se dismanteló el sistema de paraarancelarias a la vez que se reducían aranceles nuevamente, fijándose un cronograma de futuras rebajas a tres años de plazo con pautas no uniformes para los distintos sectores productivos.

En Chile, las primeras medidas liberalizadoras se vincularon fundamentalmente con la supresión de restricciones no arancelarias. Posteriormente se pasó a las rebajas arancelarias, en principio con un cronograma de reducciones graduales con un objetivo relativamente moderado (60% de arancel máximo y mantenimiento de rangos diferenciales entre sectores) que terminó con un arancel único y reducido (10%). Es decir, que se pasó de un gradualismo que intentaba otorgar un tiempo de ajuste a la estructura industrial doméstica a una estrategia de shock, en la que continuamente se aceleraban los tiempos y los objetivos de la reforma.

En esencia, allí terminó la reforma; posteriormente hubo de elevarse el arancel a 35% para luego (aliviadas las presiones externas) volver a reducirlo hasta un 15%. El actual gobierno introdujo una nueva rebaja, llevando el arancel único a un 11%.

En México, una característica general de la reforma es el avance paralelo en reducción de barreras arancelarias y paraarancelarias. La primer etapa del proceso incluyó movimientos en ambos rubros, aunque la rebaja arancelaria promedio fue compensada con retarifaciones en algunos ítems del nomenclador.

La segunda etapa consistió en nuevas supresiones de controles administrativos y en la adopción de un calendario de rebajas arancelarias, que fue finalmente acelerada hasta llegar a una estructura de arancel promedio y máximo bajo; en un momento posterior se elevó el arancel mínimo para reducir la dispersión de la estructura. Si bien se trató de un proceso gradual, las exigencias de política interna y externa favorecieron una aceleración del proceso aperturista.

Una característica importante del programa de reducción tarifaria fue la uniformidad en las rebajas en los distintos sectores.

En Venezuela también se procedió en una primera etapa a modificaciones en las restricciones no arancelarias (reducidas sustancialmente) y en la estructura arancelaria (con rebajas que, sin embargo, dejaron en un primer momento niveles máximos elevados y una gran dispersión intersectorial). Por otra parte, se avanzó en la transparencia de la protección al traspasar los derechos específicos a aranceles ad-valorem.

Asimismo, se fijó un cronograma de futuras rebajas con un plazo de tres años. En él se establece el objetivo de alcanzar una estructura tarifaria con arancel máximo reducido (20%) y baja dispersión (tres niveles).

La reforma venezolana ha sido concebida para otorgar niveles de protección efectiva positiva y creciente en función del grado de elaboración; otro elemento tomado en consideración para fijar la estructura tarifaria fue la cobertura de la producción nacional respecto de la demanda interna.

La secuencia de reducción arancelaria anunciada hasta 1993 no define una pauta fija para cada uno de los items arancelarios. Sin embargo, no están previstos cambios en la estructura de los aranceles por tipo de bienes, por lo que se supone que cada uno de los items irá bajando un escalón en las próximas modificaciones pautadas.

b) La política cambiaria

En el caso argentino, la reforma ha ido acompañada de una política cambiaria altamente errática. La primer fase (hasta 1989) convivió con un tipo de cambio controlado y relativamente alto. En cambio, la segunda etapa, pese a la liberación cambiaria, se desarrolló en un marco de fuerte retraso del tipo de cambio (salvo algunos meses de 1991). Otra característica importante en el caso argentino ha sido el alto nivel de "volatilidad" del tipo de cambio, esto es, la permanente presencia de fuertes oscilaciones en períodos relativamente cortos, más allá del régimen cambiario que estuviese en vigor.

En Brasil ocurre algo semejante al caso argentino, ya que - luego de una década de tipo de cambio relativamente alto, aunque sujeto a fluctuaciones de corto plazo originadas por el contexto macroeconómico inflacionario- la liberalización cambiaria llevó a altas fluctuaciones y a la aparición de un sesgo al retraso en la cotización de la divisa que coexiste con la implementación de la apertura comercial.

En Colombia, el ingreso a la apertura se produce con un tipo de cambio relativamente alto, que incluso mejora en una primera etapa. Sin embargo, más adelante se produce un cierto retraso, que se estima puede ser compensado por el manejo de la política cambiaria gubernamental.

En cuanto a Chile, si bien las previsiones oficiales garantizaban un tipo de cambio alto como contexto de la apertura, en los hechos se advirtió un pronunciado retraso, especialmente a partir de 1979, debido al compromiso antiinflacionario del gobierno mediante políticas basadas en el enfoque monetario del balance de pagos.

Esta política fue uno de los elementos causales de la debacle del '82 y fue luego revisada en los '80, etapa en la que se produjo un importante incremento del tipo de cambio real.

Respecto a México, la primer fase de la apertura se desarrolló en un contexto de tipo de cambio alto. Posteriormente, sin embargo, el nivel de este último tendió a retrasarse, persistiendo en dicha situación hasta el momento.

En Venezuela, el ingreso a la apertura se da en un contexto de tipo de cambio alto, dato que se mantiene a lo largo del proceso desarrollado hasta el presente. La evolución del tipo de cambio efectivo real, que durante 1990 se mantuvo en promedio 50% por encima de la paridad del primer trimestre de 1989, ha compensado de este modo la menor protección nominal derivada de la reforma arancelaria.

c) El contexto macroeconómico

En Argentina, el proceso de apertura se desarrolló en el marco de una fuerte inestabilidad macroeconómica, caída en las tasas de inversión y bajos niveles de actividad.

Las últimas modificaciones de política comercial se dieron en el marco de un plan de ajuste basado en la sanción de una Ley de Convertibilidad (por la cual se respalda toda la base monetaria con reservas del Banco Central) y un renovado ajuste fiscal, con el cual se logró una cierta estabilidad de precios y una efímera recuperación del nivel de actividad. A su vez, la profundización de la apertura adquiere funcionalidad dentro del mencionado plan de estabilización, debido a su presunto carácter disciplinador de los precios domésticos.

En el caso brasileño, el contexto también fue de alta inestabilidad e incertidumbre, aunque en un contexto de actividad más dinámica. Sin embargo, el momento de aceleración de la apertura coincide con un período de aguda recesión y persistentes tensiones inflacionarias.

En Colombia, la apertura se produce en un contexto macroeconómico relativamente controlado, con niveles de inflación bajos para el contexto latinoamericano y niveles de actividad con moderado crecimiento. Importa mencionar que las rebajas arancelarias trajeron complicaciones por el lado fiscal, que obligaron a tomar medidas de ajuste.

En Chile, la primer fase de la apertura se da en medio de un drástico plan de estabilización que produce como primer resultado una caída brutal del nivel de actividad, si bien logra detener la inflación y recuperar el equilibrio fiscal. La posterior profundización de la reforma se desenvuelve en un contexto de recuperación del crecimiento, pero con una paralela acumulación de tensiones externas que finalmente desembocaron en una violenta crisis en 1982, que obligó a desandar parte del camino aperturista.

Más adelante, la estabilización económica unida a una nueva fase de recuperación y en el marco de estabilidad fiscal y externa, permitieron retornar a niveles bajos de protección arancelaria durante la segunda mitad de los '80.

Todo el proceso de apertura mexicana se enmarcó en sucesivos y severos planes de estabilización elaborados por la Administración De La Madrid. Tal vez la mayor vinculación entre la reforma y los planes de ajuste se observa durante la tercer fase del proceso de apertura que se dio en el contexto del llamado Pacto de Solidaridad Económica, dentro del cual la profundización de la apertura tuvo como objetivo poner freno a las presiones inflacionarias. Las rebajas arancelarias funcionaron muchas veces como forma de penalizar a los sectores cuyos precios se elevasen por encima de lo que las autoridades económicas consideraban razonable.

En Venezuela, el inicio de las reformas coincidió con un severo programa de ajuste, que produjo una caída del 7% en el nivel de actividad y logró el control de la inflación. Paralelamente, se redujo el déficit fiscal y se elevó el nivel de las reservas internacionales en poder del gobierno, esto último posibilitado por la obtención de un amplio superávit en el comercio exterior de bienes y servicios. Más adelante, durante 1990, fue suavizado el ajuste y se produjo un significativo repunte de la actividad - crecimiento de 4,5% en el PBI-, acompañado de un cierto rebrote inflacionario.

d) Las políticas complementarias

En el caso argentino, la ausencia casi total de medidas de sostén y apoyo a la reconversión es una característica muy acentuada. No se contemplan líneas de crédito, ni programas de reentrenamiento, ni esquemas de apoyo a la modernización industrial ni una mejora en las reglas antidumping. Esto en el marco de la total suspensión de los regímenes de promoción al sector industrial y la drástica reducción de los estímulos fiscales y financieros para las exportaciones.

Son de destacar solamente la intención de flexibilizar el régimen de relaciones de trabajo y el poco claro intento de implementar precios de referencia para las importaciones de ciertos artículos, además del propósito de reformar el funcionamiento de la infraestructura portuaria.

En Brasil, por el contrario, la reforma comercial aparece contornada por políticas activas de inducción y sostenimiento del proceso de reconversión productiva. En este sentido, la subsistencia de una política industrial explícita ha motivado una polémica entre quienes la consideran limitatoria de la liberalización comercial y quienes la consideran insuficiente para compensar los efectos de la apertura.

Respecto a los sistemas de incentivos a las exportaciones, a lo largo de la década de los '80 fueron disminuyendo su importancia tanto los vinculados a fondos fiscales como los crediticios. El gobierno asumido en 1990, en tanto, suspendió los incentivos fiscales a raíz de la profunda crisis presupuestaria del sector público. Sin embargo, en 1991 parece estar reactivándose la aplicación de algunos estímulos de tipo financiero.

En Colombia, la apertura viene acompañada de una política de reestructuración industrial que tiene mecanismos financieros, técnicos y de desarrollo social, para rediseñar las operaciones industriales estimulando la adquisición, adaptación y generación de nuevas tecnologías. Tres acciones fundamentales se contemplan: modernización de maquinaria y equipo por la vía de la política arancelaria y de crédito, efectividad en la reglamentación sobre tecnología y fortalecimiento institucional de la investigación tecnológica. También se pretende mejorar la infraestructura portuaria mediante la participación del sector privado, a la vez que se pretende revisar la aplicación de la Reserva de Carga. Sin embargo, a juicio de algunos analistas estos instrumentos son insuficientes para orientar la reconversión industrial y facilitar ganancias de competitividad por las firmas.

En tanto, los incentivos a las exportaciones se han ido reduciendo. A principios de 1990 se incrementaron las tasas de interés sobre créditos para la financiación de exportaciones, quedando dichas tasas positivas en términos reales y vinculadas a las tasas de captación del mercado. Por otra parte, se prevé la revisión del sistema de reembolsos tributarios a fin de ajustarlo a la devolución efectiva de impuestos indirectos.

En Chile, la etapa de los '70 careció de políticas compensatorias de los efectos de la apertura. Luego del '82, en cambio, se establecieron algunos mecanismos tales como medidas antidumping, instrumentos de compensación por inestabilidad de precios externos, etc.

En México, durante la primer etapa de la reforma se mantuvieron precios de referencia para una parte del universo arancelaria. Más adelante, se eliminó dicho sistema y se adoptó una legislación antidumping en línea con las normas del GATT y con un sistema de tarifas compensatorias.

En el caso venezolano, no hay una política explícita de reconversión industrial ni fijación de prioridades sectoriales, lo cual ha hecho temer a muchos analistas por la posibilidad de que se genere una excesiva desprotección a la industria doméstica. El criterio oficial es que la reconversión es un problema "empresarial" y que el Estado no debe atribuirse la facultad de decidir quienes y cómo deben reconvertirse. La reforma de la reglamentación de las inversiones extranjeras, así como las operaciones de conversión de deuda son ejemplos de las acciones que está dispuesto a asumir el Estado venezolano.

En materia de exportaciones, por otra parte, se estableció la eliminación progresiva a partir de marzo de 1990 del sistema de incentivos fiscales a las exportaciones. De ahora en más, el estímulo a la exportación provendrá de la tasa de cambio y de los sistemas de suspensión de impuestos y exoneración aduanera.

e) El impacto de la apertura

En primer lugar, ha de decirse que cualquier evaluación sobre los efectos de la apertura resulta prematura en la mayoría de los casos (con la excepción de Chile y México) analizados debido a lo reciente de las reformas implementadas.

En Argentina, la primer fase de la reforma (1988-90) convivió con una importante elevación del superávit comercial, motivado tanto por el alza en las exportaciones como por la caída en las importaciones. Sin embargo, existe consenso en señalar que dicho resultado se vincula fundamentalmente con el elevado nivel de tipo de cambio vigente durante el período como también con la profunda recesión doméstica.

En la segunda mitad de 1990 se producen dos hechos combinados: se avanza en las reformas a la política comercial y, más importante, se inicia un fuerte deterioro del tipo de cambio. La fuerte recesión predominante en el período parece ser el único factor que explica que, a pesar de dicho contexto, las importaciones no tuvieran un incremento significativo.

La profundización de la reforma en 1991 ha traído como primer resultado un deterioro en las condiciones del balance comercial, con elevación de las importaciones y reducción de las exportaciones. Nuevamente, debe evaluarse en qué medida este resultado obedece a la apertura comercial (hecho muy probable en lo que hace al crecimiento de las importaciones) o está influenciado por el retraso del tipo de cambio y la leve recuperación del nivel de actividad. En el caso de las

importaciones, debe anotarse que el mayor crecimiento en los montos se concentra en el rubro de bienes de consumo; otro elemento importante en el aumento de las importaciones, fundamentalmente en el caso de bienes intermedios, parece hallarse en la necesidad de recomponer stocks luego de un año (1990) de muy bajas importaciones.

En Brasil, en tanto, el superávit comercial de 1991 se presenta con una importante mejoría respecto del año anterior (cuyo bajo nivel se explica fundamentalmente por el retraso cambiario). Este resultado se vincula de manera fundamental con un alza en las exportaciones, que vendría provocada principalmente por la gran recesión interna y el mantenimiento de un mecanismo de congelamiento de precios.

En Colombia, en 1990 se registró un comportamiento alcista tanto en las exportaciones como en las importaciones, aunque resulta difícil evaluar en qué medida este resultado se vincula con la apertura iniciada en dicho año.

En el caso chileno, el crecimiento de la producción entre 1976-81 es a menudo citado como ejemplo de los resultados del primer período de reformas comerciales. Sin embargo, cabe hacer algunas consideraciones que relativizan este aserto. En primer lugar, dicho crecimiento se produce luego de una depresión violenta en 1975. Por otro lado, algunos analistas apuntan que hubo un sesgo sistemático hacia arriba en las estimaciones oficiales del PBI. Más aún, las propias cifras oficiales reflejan un crecimiento económico global bajo y con una composición que revelaban la vulnerabilidad de la economía chilena.

Por otra parte, se produjo un crecimiento acelerado de las importaciones, en especial de bienes de consumo e intermedios, que no se financiaron principalmente con mayores exportaciones sino mediante mayores préstamos de los bancos internacionales. Asimismo, las cifras de inversión doméstica se mantuvieron en niveles muy bajos, revelando la fragilidad del crecimiento chileno en este período.

Las debilidades del desarrollo chileno en este período hicieron eclosión en la gran crisis de 1982-83, que obligó a una revisión parcial del proceso aperturista.

Posteriormente se produjo una nueva etapa de recuperación que continúa hasta el presente. Es de destacar que no sólo se dio marcha atrás en la política comercial (con medidas discriminatorias incluso, como la concesión de altas protecciones efectivas a tres productos agrícolas significativos), sino que también se revisó la estrategia con respecto al sector financiero, estableciéndose un control más estricto sobre las instituciones y regulando algunas tasas de interés.

A partir de 1982, las exportaciones comienzan a superar a las importaciones en todos los años hasta el presente. Hasta 1986, este resultado se vincula fundamentalmente con una fuerte caída en las importaciones (debido a la gran caída en el nivel de actividad); recién en 1987 comienza un crecimiento importante de las exportaciones, que si bien incluye una cierta diversificación de las mismas, resulta apoyado en buena medida por la mejora de los términos de intercambio de la economía chilena, derivada del aumento del precio del cobre.

En México, varios analistas coinciden acerca del impacto positivo de la política de liberación comercial sobre el desempeño de las exportaciones no petroleras. Además de la reducción de las restricciones a las exportaciones, la reducción de las tarifas aduaneras llevó a una caída en los precios de los insumos domésticos e importados. Pero también otros factores influyeron en el comportamiento de las exportaciones: entre ellos debe mencionarse la caída del salario real, la situación recesiva del mercado doméstico, el crecimiento de las ventas vinculadas a la maquila y la presencia de empresas transnacionales con estrategias globales que otorgan a México un lugar como plataforma de exportaciones en el marco del comercio intrafirma. Además, debe anotarse que a partir de 1988, y junto al comienzo del rezago cambiario, se desacelera notablemente el crecimiento de las exportaciones no petroleras.

Por otra parte, la combinación de menores restricciones, menores tarifas nominales y retraso cambiario ha contribuido a un crecimiento importante de las importaciones en 1989 y 1990. La mayoría de los analistas estiman que el pobre desempeño de la economía en su conjunto ha incidido para que este alza de las importaciones no fuera aún mayor y que una reactivación económica más sostenida podría complicar la situación de la balanza de pagos.

Menos claro es el impacto sobre la producción y la inversión. Recién en 1989 comienza a registrarse un modesto crecimiento de la actividad económica, deteriorado incluso levemente al año siguiente. Por otra parte, los niveles de inversión doméstica no muestran signos de recuperación hasta el momento.

En el caso venezolano, en el año 1989 se registró un aumento importante en las exportaciones distintas de petróleo y mineral de hierro (crecimiento del 49% respecto de 1988) mientras que las importaciones cayeron un 40%.

Al parecer, si bien existió un efecto positivo sobre las exportaciones por la reforma cambiaria, lo esencial de su comportamiento vino dado por la contracción del mercado interno. Con respecto a las importaciones, en tanto, no solo actuó como elemento contractivo la mencionada situación del mercado doméstico, sino también la acumulación de inventarios de los dos años anteriores.

IV. REFLEXIONES FINALES

El análisis comparativo desarrollado en la sección anterior se organizó en torno a aquellos ejes que parecen sintetizar las cuestiones más relevantes de diseño, implementación y contexto de las aperturas importadoras actualmente en curso en algunos países de América Latina. De la revisión de tales experiencias surge una desagregación de problemas y tópicos que deberían considerarse a los efectos de una evaluación integral de los nuevos regímenes de comercio. En esta sección se presenta a modo de conclusión - ejemplificando a partir de las evidencias de los casos nacionales analizados- una especie de agenda de los temas principales involucrados.

Una primera reflexión a formular es de tipo general; no siempre resulta clara la determinación del momento en que comienza la apertura. En algunos casos parecen darse ciertos movimientos que pudieran hacer pensar en el comienzo efectivo de un proceso de liberalización cuando son vistos "ex-post", pero que en su momento no fueron pensados como tales por las autoridades gubernamentales. Por el contrario, serían más bien el resultado de presiones provenientes de los organismos financieros internacionales a las que muchas veces se les ha dado curso con un costo relativamente bajo, principalmente mediante la eliminación de protecciones redundantes.

En lo que hace a los temas involucrados en el diseño de la reforma, puede comenzarse por evaluar la secuencia entre reducción de paraarancelarias y baja de aranceles. Se ha visto que en la mayoría de los casos se ha comenzado -como sugiere el Banco Mundial- con la reducción de paraarancelarias; sin embargo, muchas veces esto ha venido acompañado de paralelas rebajas tarifarias (aunque, en general, para eliminar redundancias). También ha sido habitual la aplicación de devaluaciones importantes para compensar el efecto de la liberalización; menos usual ha sido la retarifación de los rubros afectados.

Por otra parte, en casos como los de Argentina y México las primeras supresiones de paraarancelarias tuvieron una importancia relativamente marginal y en el caso argentino puede decirse que el verdadero comienzo de la reforma supuso un simultáneo avance en ambos frentes.

Un segundo tema es el del gradualismo de la reforma. Como ya se dijo ha sido habitual comenzar por rebajas que principalmente eliminan o reducen redundancias en las tarifas. Esto pudiera haber sido tomado como una señal de aviso en el sentido de que los próximos pasos serían un avance hacia la reducción de la protección real o bien puede que hayan sido tomados como una medida destinada a conformar a los organismos financieros internacionales y sin mayores consecuencias ulteriores.

También vinculada a la cuestión del gradualismo aparece el tema de la uniformidad o no de las rebajas arancelarias. En general, no se ha avanzado con rebajas uniformes. Esto puede haber ocurrido tanto si se intentó mantener protecciones diferenciales para distintos sectores como si el objetivo fue el avance hacia una estructura arancelaria con baja dispersión. En otras palabras, la reforma en general supuso un cambio en la estructura intersectorial de protecciones relativas.

Surge seguidamente el tema del período de tiempo en que se desarrolló la reforma. Teniendo en cuenta que hay sólo tres casos en que puede decirse que la liberalización ha sido relativamente completada (Argentina, Chile y México) la mayor rapidez (y por ende menor gradualidad) parece haberse dado en el caso argentino. Esto nos lleva a otra cuestión vinculada al diseño de la reforma, que es la de los criterios de temporalidad; esto es, la presencia o ausencia de cronogramas o calendarios con pautas de rebajas arancelarias. El único caso en que este elemento estuvo ausente fue el argentino, lo que refuerza la impresión de falta de gradualismo en la reforma en dicho país. En el caso chileno y mexicano, por otra parte, se observa que el calendario anunciado finalmente no fue cumplido debido a que se aceleraron tanto los plazos como los objetivos de la liberalización. Esto puede haber quitado parte de la gradualidad con que fueron originalmente pensadas ambas reformas.

En el diseño de la reforma, el escalonamiento tarifario es también un tema discutido. En líneas generales, el escalonamiento combina dos criterios: la existencia de producción doméstica y el grado de manufactura o de valor agregado de la etapa de producción en cuestión. En estos casos la estructura resultante respeta los criterios tradicionales de la sustitución de importaciones, independientemente de la cantidad de tramos arancelarios establecidos. Por el contrario, existen dos tipos de casos en los que los criterios de escalonamiento difieren. Uno es, obviamente, el de aquellas reformas que introducen tarifa única. El otro es el caso de la reforma implementada en Brasil, donde los sectores elaboradores de bienes finales o de elevado grado de manufactura cuya implantación se considera madura reciben un arancel no superior al de sus insumos.

En vinculación con lo anterior, resulta relevante si en la reforma fueron tenidas en cuenta consideraciones acerca del nivel de protección efectiva que resultaba deseable para cada sector. Claramente hay casos en los que este elemento no estuvo presente, como en Chile. En Argentina hubo un breve lapso donde también se adoptó un arancel único, aunque luego esto se revirtió hacia una estructura de aranceles crecientes según el grado de elaboración. El caso venezolano es interesante pues parece ser el único en que hubo un criterio explícito de evitar que hubiese sectores con protección efectiva negativa.

Finalmente, aparece la cuestión de los niveles en que fueron fijados los aranceles luego de la reforma. Un caso extremo parece haber sido el chileno, donde se arribó a una estructura de arancel uniforme y bajo, aunque debió ser revista temporalmente a posteriori de la fuerte crisis de 1982, debido a problemas fiscales y a la necesidad de mayor protección. Esto lleva a dos temas. El primero es si la reforma trae aparejada problemas fiscales. En Argentina, por ejemplo, el breve experimento de arancel único fue realizado con un arancel alto, motivado exclusivamente por dificultades con las cuentas públicas. En Colombia, la liberalización parece haber traído algunos problemas en el orden fiscal. La otra cuestión es si pese a la liberalización se considera deseable mantener un nivel de protección relativamente alto para la industria doméstica. Este elemento parecería estar presente de manera clara en la reforma brasileña.

Cuando se considera la política cambiaria, el primer tema a tener en cuenta es el del nivel del tipo de cambio imperante mientras se desarrollaba la reforma. En Colombia, Chile, México y Venezuela el inicio de la liberalización fue acompañado de fuertes devaluaciones reales que intentaron compensar la pérdida de protección. Sin embargo, en los tres primeros casos la política cambiaria fue comprometida a posteriori como instrumento antiinflacionario, lo que motivó retrasos en el tipo de cambio. Este problema no parece haber sido muy grave en Colombia, ya que el período de sobrevaluación de la moneda local fue muy breve. En Argentina y Brasil, en cambio, la etapa de la reforma profunda coincidió con fases de retraso cambiario, hecho especialmente importante en el caso argentino. En conclusión, en estos casos el efecto de la reforma finalmente no sólo parece no haber sido compensado por la política cambiaria sino más bien reforzado, con lo cual se hace más drástico el proceso de liberalización.

Otro aspecto a tomar en cuenta se refiere a la efectividad del control gubernamental sobre la política cambiaria. Esto se vincula, en primer lugar, con el sistema utilizado para fijar el tipo de cambio. La experiencia argentina muestra que la liberalización del mercado cambiario y de la paridad no asegura que no se produzcan retrasos ni fuertes oscilaciones a corto plazo en su nivel. El extremo opuesto parece ser el de Colombia, donde la política cambiaria parece haber estado bajo control durante casi toda la reforma. La adopción de políticas de crawling-peg, como en México, tampoco han evitado eventuales rezagos cambiarios, si bien parece haber prevenido la volatilidad de las tasas.

Por otra parte, la trayectoria de la paridad está íntimamente vinculada con la coyuntura macroeconómica que enmarca la implementación de la reforma. En Argentina y Brasil, países con regímenes de alta inflación, se registran al mismo tiempo los mayores niveles de oscilación a corto plazo en los tipos de cambio, lo que dificulta la gestión de la reforma al introducir un elevado grado de incertidumbre.

Al considerar el contexto macroeconómico es necesario evaluar la evolución del nivel de actividad. Curiosamente, la presencia de recesión o al menos cierto estancamiento parece favorecer la implantación de la reforma, ya que tiende a estimular un comportamiento positivo en la balanza comercial. Tales parecen ser los casos de Argentina y México. A su vez, el mismo caso argentino muestra también que una pequeña reactivación posterior puede presionar sobre el sector externo. El caso chileno podría ofrecer un contraejemplo a esta afirmación. Sin embargo, cabe recordar que la primera fase de la reforma (durante los años 70) terminó en una gran crisis de la balanza de pagos. Posteriormente, el sector externo parece haber estado relativamente controlado, pese a la recuperación de mediados de la década de 1980. De todos modos, dicha recuperación sólo ha permitido retomar niveles productivos del período de pre-crisis.

Otro tema macroeconómico de importancia en la comparación de los casos analizados es el de estabilidad. Ya hemos visto que la presencia de tensiones inflacionarias dificulta la gestión de la reforma, especialmente por el lado del tipo de cambio. El caso chileno (en su segunda fase) o el caso colombiano señalan que niveles reducidos de inflación favorecen un comportamiento positivo del sector externo y permite un manejo más racional de la política cambiaria. Al mismo tiempo, es evidente en casi todos los casos, de manera más o menos explícita, la intención de utilizar la apertura importadora como instrumento de política antiinflacionaria. El real impacto de la apertura sobre los precios domésticos aparece, de todas maneras, como muy limitado, toda vez que subsisten fuertes distorsiones en la estructura de comercialización de las importaciones y que se reproducen prácticas de segmentación de mercados y de diferenciación de precios.

Un punto de suma importancia en la evaluación comparativa es la consideración de otras políticas que se articulan explícitamente con la apertura importadora. Un primer tipo de políticas complementarias incluye a las llamadas de reconversión. La ortodoxia del Banco Mundial prefiere políticas de tipo horizontal, al estilo de la flexibilización del mercado de trabajo o mejoras en la infraestructura de transporte, entre otras. Esta parecería ser la tónica predominante en la mayoría de los países de la región. Sólo Brasil parece mantener criterios de mayor selectividad sectorial, aunque se discute sobre la verdadera efectividad de su instrumentación.

Un segundo set de políticas es el de fomento a las exportaciones. En primer término está el tema del libre acceso a insumos importados, preferentemente sin arancel, para los sectores exportadores. Esto parece estar presente como criterio en casi todos los casos, aunque en algunos países se prefiere, por cuestiones fiscales, el sistema de draw-back al de admisión temporaria (que al parecer resultaría más efectivo para asegurar este propósito).

También deben contemplarse los incentivos a la exportación. Dado que la mayoría de los países de la región atraviesa o ha atravesado severas crisis fiscales, la importancia de estos instrumentos ha ido decayendo, en algunos casos hasta casi desaparecer como en Argentina. Brasil nuevamente parece intentar un revival de este tipo de incentivos.

Finalmente, es necesario considerar aquellas políticas que podríamos llamar de "defensa" de la apertura. Entre ellas se incluyen la fijación de precios de referencia y la sanción de mecanismos antidumping y antisubsidios. No siempre aparece este tema contemplado, quedando en algunos casos la impresión de una cierta actitud naif ante las operatorias y prácticas habituales en el comercio internacional.

Por último, entre aquellos aspectos más importantes para una evaluación relativamente completa se destaca la consideración del impacto eventual de la apertura importadora. Como se dijo en la sección anterior, no siempre resulta posible evaluar de manera concluyente los efectos de la apertura debido al escaso tiempo transcurrido de vigencia de estas estrategias. Es de todas maneras conveniente listar, por lo menos, aquellas áreas de impacto más significativas.

En primer lugar, deberían considerarse los efectos sobre la evolución del sector comercial externo. Se comentó más arriba que el nivel de actividad doméstica resulta altamente influyente sobre las exportaciones e importaciones, dificultando la discriminación entre este efecto y el específicamente atribuible a la apertura. Parece posible decir que, en general, la apertura ha estimulado más las importaciones que las exportaciones. Si bien los casos de México y Chile muestran un comportamiento favorable en las exportaciones luego de la apertura, no necesariamente éste se explica de modo principal por la reforma en el régimen de comercio. Cuestiones propias de la coyuntura macroeconómica y estrategias de reconversión intrafirma, entre otras razones, parecen tener una influencia significativa.

La evolución del nivel de precios constituye un segundo aspecto sobre el cual centrar el análisis de los impactos. Tanto en México como en Chile se pasó a regímenes relativamente controlados de fijación y administración de precios luego de la apertura. En el caso mexicano, por ejemplo, cabe recordar el recurso a instrumentos "heterodoxos" como los sucesivos pactos para la estabilidad, por lo que habría nuevamente que intentar una discriminación entre el peso relativo de ambos efectos.

Respecto a las consecuencias sobre el nivel de actividad, parece también difícil emitir juicios certeros. En Chile se produjeron tanto en la década de 1970 como en la de 1980 períodos de crecimiento relativamente alto, aunque, en ambos casos, luego de

profundas recesiones. En México el crecimiento ha sido muy moderado luego de la apertura. En ambos países, por otra parte, la inversión doméstica tampoco se ha situado en niveles elevados.

Otras áreas de impacto relevante han quedado excluidas del relevamiento incluido en este informe, en parte porque el desarrollo de estos efectos no es todavía evidente y en parte porque la literatura existente no los ha evaluado adecuadamente aún. Avanzar en este análisis emerge como una prioridad de investigación en el tema de las aperturas latinoamericanas. Entre dichas áreas, cabe señalar los impactos sobre la **estructura de producción**, incluyendo los cambios inter e intrasectoriales y los efectos sobre la **dinámica de cambio técnico**. Por otra parte, deberían analizarse también los efectos sobre el nivel y la estructura de los ingresos fiscales y sobre la **distribución del ingreso**.

ANEXO ESTADISTICO

CUADRO A-1
CRECIMIENTO DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO GLOBAL EN ALGUNOS DE
AMERICA LATINA
(tasas anuales de crecimiento)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990a	acum 1981-90
ARGENTINA	2.6	2.4	-4.4	6.0	2.1	-2.8	-4.5	-2.0	-13.3
BRASIL	-3.4	5.1	8.4	7.5	3.7	0.0	3.6	-4.0	17.2
COLOMBIA	1.6	3.4	3.1	5.8	5.4	3.7	3.5	3.3	
CHILE	-2.4	5.7	2.1	5.5	4.9	7.6	9.3	2.0	29.0
MEXICO	-4.2	3.6	2.6	-3.8	1.7	1.3	3.0	2.5	15.2
VENEZUELA	-5.5	-1.5	-0.1	6.9	5.1	6.1	-7.1	4.5	5.2

a: estimado.

FUENTE: CEPAL; BID.

CUADRO A-2
CRECIMIENTO DEL PRODUCTO BRUTO INDUSTRIAL EN ALGUNOS PAISES DE
AMERICA LATINA
(tasas anuales de crecimiento)

	1987	1988	1989	1990
ARGENTINA	-0.6	-6.8	-7.7	-14.0 ^a
BRASIL	1.0	-3.4	3.2	5.6 ^b
COLOMBIA	5.0	2.3	1.7	5.5 ^b
CHILE	5.5	8.7	10.0	0.4 ^b
MEXICO	2.6	2.2	6.0	2.2 ^b
VENEZUELA	2.5	4.4	s.d	s.d

a: cifras provisionales del primer trimestre del año.

b: cifras provisionales de los dos primeros trimestres del año.

Fuente: CEPAL.

CUADRO A-3

EVOLUCION DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA
(tasas anuales de crecimiento)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990a
ARGENTINA	209.7	433.7	688.0	385.4	81.9	174.8	387.7	4923.8	1343.9
BRASIL	97.9	179.2	203.3	228.0	58.4	365.9	993.3	1764.9	1795.0
COLOMBIA	24.6	19.8	16.1	24.0	18.9	23.3	28.1	26.1	31.0
CHILE	20.7	23.6	23.0	26.4	17.4	21.5	12.7	21.4	29.4
MEXICO	98.8	80.8	59.2	63.7	105.7	159.2	51.7	19.7	30.2
VENEZUELA	7.3	7.0	18.3	5.7	12.3	40.3	35.5	81.0	32.2

a: estimado.

FUENTE: CEPAL; BID.

CUADRO A-4

BALANCE DE BIENES DE ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA
(millones de dólares)

	EXPORTACIONES				IMPORTACIONES			
	1987	1988	1989	1990 ^a	1987	1988	1989	1990 ^a
ARGENTINA	6359	9134	9573	11000	5384	4900	3864	3680
BRASIL	26156	33773	34392	30500	15050	14605	18281	20000
COLOMBIA	5253	5326	5716	3794	4400	4948	s.d	1459
CHILE	5224	7052	8080	8445	3994	4833	6502	7050
MEXICO	20655	20566	22765	26030	12221	18898	23410	28510
VENEZUELA	10567	10082	2992	17680	8832	12080	7134	7910

	SALDO COMERCIAL			
	1987	1988	1989	1990 ^a
ARGENTINA	975	4234	5709	7320
BRASIL	11106	19168	16111	10500
COLOMBIA	926	768	s.d	
CHILE	1230	2219	1578	1395
MEXICO	8434	1668	- 645	-2480
VENEZUELA	735	-1998	5858	9770

a: estimaciones.

Fuente: CEPAL.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALADI (1991): *Resumen de conclusiones de la evaluación de los mecanismos de liberación del Tratado de Montevideo 1980*, ALADI/SEC/dt 246, febrero.
- Banco Central de Venezuela (1991): *Boletín Trimestral (IV Trimestre 1990)*, Caracas, marzo.
- BID (1990): *Progreso Económico y Social en América Latina. INFORME 1990*, Washington.
- Botzman M. y Porta F. (1989): *El superávit comercial brasileño en la década de 1980: ¿Ajuste estructural o ajuste recesivo?*, CEI, DT 08/89, Buenos Aires.
- Bouzas R. et al (1989): *Informe sobre la coyuntura económica internacional, N° IX*, FLACSO, Serie: Documentos e Informes de Investigación, N° 95, Buenos Aires.
- Braga H. (1990): *A política comercial e industrial da retomada do crescimento*, en Boletim Conjuntural N° 10, IPEA, Rio de Janeiro, junio.
- CDCE/CONPES (1990): *Programa de modernización de la economía colombiana*, en Comercio Exterior, INCOMEX, Bogotá, mayo.
- CEPAL (1990a): *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- CEPAL (1990b): *Balance preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe*, Santiago, diciembre.
- Chudnovsky D. (1991): *Reviving south-south cooperation: a case study of the ongoing process of economic integration between Argentina and Brazil*, mimeo, OECD, mayo.
- Chudnovsky D. y Porta F. (1991): *La política de importaciones en Argentina en el período 1976-91*, mimeo, CEPAL, Buenos Aires.
- Cohen A. (1990): *Effects of trade liberalization in Mexico*, unpublished Ph. D. dissertation, Univ. Berkeley.
- Confederação Nacional da Indústria (1990a): *Brazilian industrial and trade policy: a summary of recent changes*, Departamento economico, mimeo, Rio de Janeiro.
- Confederação Nacional da Indústria (1990b): *Argentina e Chile: Un exame de experiencias de liberalização comercial*, Departamento Economico, Rio de Janeiro.

- Correa P. (1990): Situación reciente y perspectivas de la economía colombiana, en Coyuntura Económica Latinoamericana, Fedesarrollo/Cladei, Bogotá, diciembre.
- Damill M. (1990): Evolución reciente y perspectivas de la economía argentina, en Coyuntura Económica Latinoamericana, en Fedesarrollo/Cladei, Bogotá, diciembre.
- Dídimo Gutiérrez J. (1990): La apertura: qué se ha hecho y qué falta por hacerse, en Carta Metalúrgica, Bogotá, IV Trimestre.
- Erber F. (1991): O programa de competitividade e a politica industrial, en Boletim de conjuntura, IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, abril.
- Fanelli J., Frenkel R. y Rozenwurcel G. (1990): Growth and structural reforms in Latin America: Where we stand, CEDES, doc. 57, Buenos Aires.
- Fontanals J. y Díaz Pérez J. (1991): La política de reconversión económica en Argentina: desarticulación entre el ajuste de corto plazo y las reformas estructurales, en Realidad Económica N° 98, 1^{er} bimestre, Buenos Aires.
- Franco G. (1990a): Liberalizaçao: cuidados a tomar, PUC/Departamento de Economia, TPD No 239, Rio de Janeiro.
- Franco G. (1990b): La economía brasilera en 1990: desempeño y perspectivas, en Coyuntura Económica Latinoamericana, Fedesarrollo/Cladei, Bogotá, diciembre.
- Ffrench-Davis R., Leiva P. y Madrid R. (1990): Evaluación de la política comercial en Chile 1973-89, UNCTAD, Santiago de Chile.
- Godínez V. (1991): México en el nuevo sistema internacional: reflexiones sobre los retos inmediatos, en Investigación Económica, N° 196 (abril-junio 1991), México.
- Martone C. y Silber S. (1990): Política do comércio exterior: Relatorio final, Ministério da Fazenda, Brasília, abril.
- Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (1990): Diretrizes gerais para a política industrial e de comércio exterior, mimeo, Brasília, junio.
- Ministerio de Fomento (1989): La reforma a la política comercial de la República de Venezuela, Caracas, Junio.
- Nissen H. P. y Mommer B. (1989): ¿Adios a la bonanza? Crisis de la distribución del ingreso en Venezuela, ILDIS-CENDES, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

- Ocampo, J. A. (1990): *La apertura externa en perspectiva*, en Asociación Bancaria de Colombia (ed.): Apertura económica y sistema financiero, Bogotá.
- Porta F. (1990a): *Política económica e integración en América Latina: Revisión de las tendencias recientes*, en Estudios del Desarrollo N° 11, SELA, Caracas.
- Rodrik D. (1988): *Closing the productivity gap: Does trade liberalization really help?*, mimeo, Harvard University.
- Rodrik D. (1989): *How should structural adjustment programs be designed?*, en *World Development*, september.
- Rosales O. (1990): *Competitividad, productividad e inserción externa de América Latina*, en Comercio Exterior, México, agosto.
- Ross M. (1990a): *Política comercial y reconversión industrial y Cuán protectiva es la política comercial?*, en Carta de Coyuntura MR, Caracas.
- Ross M. (1990b): *Evolución de la economía venezolana en 1989 y perspectivas para 1990*, en Coyuntura Económica Latinoamericana, Fedesarrollo/Cladei, Bogotá, diciembre.
- Ruprah I. (1990): *La política comercial en los ochenta's*, mimeo, CIDE, México, abril.
- SECOFI (1990): *Trade liberalization and structural change in Mexico*, noviembre.
- Singer H. y Gray P. (1988): *La política de comercio y el crecimiento de los países en desarrollo. Una nueva apreciación*, en Comercio Exterior, vol 38, N° 4, abril.
- Tavares de Araujo J. (1990): *A política comercial brasileira diante do plano Bush*, IEI/UFRJ, TDI N° 244, Rio de Janeiro, diciembre.
- Taylor L. (1988): *Economic openness - Problems to the Century's End*, WIDER Working Papers, WP 41, abril.
- Ten Kate A. (1990): *The mexican trade liberalization of 1985-87: lessons of experience*, mimeo, Mexico.
- Ten Kate A. y de Mateo F. (1989): *Apertura comercial y estructura de la protección en México. Estimaciones cuantitativas de los ochenta*, en Comercio Exterior, México, abril.
- Tussie D. y Casaburi G. (1990): *Apertura y regulación selectiva: un nuevo sistema de comercio internacional*, FLACSO, Documentos de Investigación N° 92, Buenos Aires.

UNCTAD (1989): Trade and development report, United Nations, New York.

Villar L. (1990): Comercio exterior: ajuste y vecinos en problemas, en Economía Colombiana, Bogotá, junio-julio.

Williamson J. (1990): What Washington means by policy reform, en Williamson J. (ed.): Latin American adjustment, how much has happened?, Institute for International Economics, Washington.

World Bank (1987): Annual report

World Bank (1989): Strengthening trade policy reform, SecM89-1454/1, noviembre.

World Bank (1990): Venezuela: Industrial sector report, Report N° 9028-VE, Washington, octubre.

Zabludovsky J. (1989): Trade and industrial policy for structural adjustment in Mexico, en Tokyo Symposium on the present and future of the Pacific Basin Economy, The Asian Club Foundation, Tokio.

cenit

centro de investigaciones para la transformación

Cavia 3094 - (1425) Buenos Aires - Argentina
Tel. 801-4417 / Fax (541) 801-4417