

¿Vuelve el proteccionismo en América Latina?

ANA JULIA JATAR

Tras aventurarse en un agresivo proceso de liberalización comercial en el comienzo de la década de los años noventa, algunos países latinoamericanos parecen estar desandando el camino. Preocupados por los efectos potenciales de la crisis mexicana, Argentina y Brasil han tomado medidas proteccionistas para controlar la ampliación de los déficits comerciales. Preocupaciones similares están afectando a países como Colombia, Guatemala y Costa Rica. Venezuela también acogió controles tirantes aún antes del problema en México. Como consecuencia, surgen dudas sobre el futuro de las reformas económicas en Latinoamérica y su compromiso real con el libre comercio.

El presente artículo argumenta que las acciones recientes enfocadas al aumento de las barreras arancelarias no indican, necesariamente, un regreso a la estrategia proteccionista. En su lugar, esto refleja un número limitado de opciones en las políticas públicas de los países latinoamericanos, al tiempo que se producen importantes cambios en su ambiente económico externo.

El nuevo orden comercial

El principio de la década de los noventa atestiguó uno de los procesos más determinantes en la liberalización unilateral del comercio. Complemento de una amplia experiencia de integración económica mediante una serie de acuerdos comerciales subregionales entre los países del hemisferio, un nuevo orden comercial fue creado silenciosamente.

México se integraba al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); junto con Venezuela y Colombia constituyó el G-3; el Pacto Andino se transformó en una zona de libre comercio; en el marco del Acuerdo del Mercosur, Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay decidieron establecer una unión aduanal y acuerdos bilaterales con Chile y México; entre Chile y Colombia/Venezuela el Caricom y el Área de Libre Comercio de América Central, son sólo algunos de los ejemplos y el preludio de lo que está por venir. Para fines de 1994, en la Cumbre de las Américas, Chile fue formalmente invitado a integrarse al TLCAN y todos los países del continente aceptaron concluir las negociaciones para una zona de libre comercio hemisférica en el año 2005. Esta mezcla de liberalización comercial e integración, llamada regionalismo abierto, ha permitido ensanchar los acuerdos comerciales existentes e incorporar a nuevos miembros.

El proceso de liberalización comercial fue parte de una estrategia de reforma aún más amplia que incluía, la consolidación fiscal, la privatización y la desregulación. Sin embargo, desde la crisis mexicana de diciembre de 1994, varios países latinoamericanos han tomado acciones con otros rumbos. El 29 de marzo, Brasil incrementó sus aranceles en más de 100 productos en un 70 por ciento. Argentina, en un desesperado intento por cerrar

su déficit en cuenta corriente, trató de convencer a los miembros del Mercosur de incrementar el Arancel Externo Común, que había sido establecido sólo tres meses antes. Después de fallar en su intento, la administración Menem imprimió su propio arancel del 3% sobre las importaciones, que llamó impuesto estadístico. En Centroamérica, Costa Rica, en apariencia por razones fiscales, anunció un incremento en las tarifas arancelarias del 8% en lugar de mantener su anunciado compromiso con las tarifas establecidas del Mercado Común Centroamericano. México ha anunciado un incremento en las tarifas de textiles, vestido, zapatos y artículos de pie]. También lo ha hecho Guatemala con una gran variedad de productos.

¿Cuál es el significado real de estos cambios en las políticas? ¿Están los latinoamericanos anunciando el estancamiento de sus reformas económicas? ¿Se ha debilitado el compromiso con la liberalización? ¿Qué significado tiene para la multiplicidad de acuerdos comerciales en la región?.

Cambios en el ambiente económico: las nuevas restricciones

Las respuestas se ubican parcialmente en el contexto internacional sobre el que los países latinoamericanos sustentaron sus reformas orientadas al mercado. La liberalización fue diseñada para eliminar las distorsiones causadas por la sustitución de importaciones y para establecer el nivel de desarrollo en una estrategia orientada hacia afuera; es decir, mediante el crecimiento económico por vía de las exportaciones. La integración regional, por otro lado, reflejaba la necesidad de encontrar nuevos mercados para las industrias creadas durante el periodo de sustitución de importaciones. Sólo mediante el incremento del tamaño del mercado, estas empresas tendrían oportunidad de sobrevivir, crecer y eventualmente convertirse en competitivas en un mercado internacional más amplio y demandante. Los productos con los que tradicionalmente se comerciaba al interior de Latinoamérica bajo aquellos acuerdos, son diferentes de los que se comercian con los países más desarrollados. Por ejemplo, los bienes de capital son generalmente comercializados entre los países de la región, mientras que las exportaciones hacia los países de la OCDE son bienes primarios, principalmente.

Este proceso de liberalización se hacía acompañar, en la mayor parte de los países latinoamericanos, de programas de estabilización basados en tasas de cambio fijas o semifijas, donde las fluctuaciones eran contenidas por una banda de fluctuación reducida. Mediante el uso de políticas combinadas —liberalización comercial y tasas de cambio como anclas nominales—, los países enfrentaron importantes intercambios comerciales. Por un lado, el incremento de la competencia mediante bienes importados mantenía el precio de los sustitutos nacionales controlado, lo que permite sostener una inflación baja y a los consumidores satisfechos. Sin embargo, y por las mismas razones, esos programas fueron frecuentemente seguidos de un auge en el consumo. Generalmente debido a la falta de credibilidad en la nueva tasa de cambio, y porque sus monedas tienden a la sobrevaluación, la gente prefería consumir "al día" más que "después", atendiendo a la creencia de que la política cambiaría no se mantendría. La actitud de disfrútalo mientras-dure lleva a un déficit comercial. En este contexto, los gobiernos tienen que estar

preparados para financiar los crecientes déficits en cuenta corriente, para reconstruir la confianza mientras el consumo alcanza niveles "normales".

El auge en el consumo puede financiarse con reservas internacionales o entradas de capital. Pero, dado que todas estas reformas ocurrieron en los noventa, periodo caracterizado por tasas de interés bajas y una liquidez internacional amplia, el auge en el consumo se financió sin arriesgar los niveles de reservas internacionales locales. Mientras que las reformas causaron grandes déficits comerciales, el mundo había inundado la región con capitales que buscaban beneficios más altos.

Latinoamérica y el Caribe: balanza de pagos en billones de dólares.

Latinoamérica y el Caribe: balanza de pagos en billones de dólares							
Balanza	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Cuenta Corriente	-11.2	-6.9	-3.6	-18.8	-37.1	-46.0	-49.7
Cuenta de Capital	5.5	9.9	17.7	38.0	61.7	65.1	56.6

Fuente: Preliminary Overview of the Latin American and the Caribbean Economy, ECLAC, diciembre de 1994.

¿Cuáles son las políticas alternativas?

Del modo anterior, el proceso de liberalización, en principio no enfrentó restricciones externas. Estuvo lleno de capital extranjero para financiarlo. Los mercados emergentes latinoamericanos se hicieron muy atractivos para los inversionistas en busca de altas utilidades, y Wall Street financió el consumo y el aumento de inversión que llegó con el proceso de liberalización. La tendencia, sin embargo, ha cambiado dramáticamente para los países latinoamericanos desde que las tasas de interés internacionales comenzaron a elevarse en el primer trimestre de 1994 y cuando los negociantes de Wall Street comenzaron a encontrar opciones de inversión más atractivas en otros sitios. (Véase la gráfica abajo)

Flujos de capital hacia Latinoamérica y tasas de interés reales.



Entonces, en diciembre, el colapso mexicano ilustró los riesgos de involucrarse en los mercados emergentes, causando una declinación mayor de la demanda de los instrumentos financieros latinoamericanos.

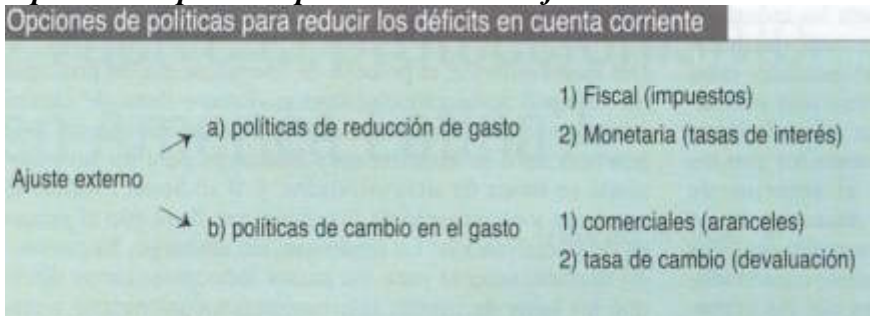
Con esta drástica reducción del financiamiento externo, los países de la región tuvieron que ajustarse a los nuevos flujos en los niveles de capital y reducir sus crecientes déficits de cuenta corriente. De acuerdo con algunas estimaciones, esta reducción será cercana al 4% del PIB latinoamericano para 1995.

Con la intención de ajuste, los gobiernos en Latinoamérica pueden utilizar una mezcla de los siguientes instrumentos dentro de sus políticas: a) una tasa de interés nacional más alta; b) mayores impuestos al consumidor; c) aranceles más altos; o d) devaluación (Véase el esquema siguiente).

El incremento en los impuestos y las tasas de interés son parte de las políticas de reducción del gasto que, a pesar de su eficacia, tienen consecuencias importantes en la reducción del rendimiento y el empleo. Por otro lado, las devaluaciones o el incremento de las tarifas arancelarias, son políticas de cambio del gasto con menores efectos en la contracción económica, al inducir a las personas, tanto en su casa como en el extranjero, a gastar menos en bienes importados y a comprar más productos y servicios producidos localmente.

El ajuste que sólo incrementa los impuestos o las tasas de interés puede tener efectos altamente contráctiles y por lo tanto, un costo político muy alto. Por dicha razón, tales políticas se combinan frecuentemente con aquellas de cambio del gasto. De cualquier forma, dado que muchos de los gobiernos latinoamericanos se han comprometido con programas de estabilización basados en las tasas de cambio, las opciones de políticas son aún más reducidas desde que las devaluaciones pusieron en cuestión el compromiso por aminorar la inflación. En este contexto, las políticas proteccionistas emergen como la mejor opción —o como la menos mala— de las alternativas dadas. Esto es particularmente cierto para los países que enfrentan déficits fiscales debido al impacto fiscal positivo de los aranceles.

Opciones de políticas para reducir los déficits en cuenta corriente



Las políticas seleccionadas

¿Cuáles son las políticas que mantienen los países latinoamericanos? ¿Cuáles son las necesidades que enfrentan? Tomemos por ejemplo a Brasil. Este país adoptó un programa de estabilización basado en las tasas de cambio, el real, el 1° de julio de 1994, seguido por un auge en el consumo que le condujo a un déficit de cuenta corriente de un billón de dólares mensuales. Mientras que el país comenzaba a disfrutar los nuevos autos importados de lujo, las consecuencias de la crisis mexicana produjeron pérdidas en las reservas internacionales y presiones crecientes en las tasas de interés y la tasa de cambio, obligando al gobierno a tomar acciones en el sentido de un ajuste a la nueva contracción financiera del exterior. Una de esas decisiones fue el alza de las tarifas arancelarias en 70% a más de 100 productos.¹

Brasil necesitaba recortar su auge en el consumo y tenía opciones limitadas para hacerlo. Contaba con altas tasas de interés y grandes dificultades para hacer más en materia de política fiscal (a través de reformas en los impuestos), ya que su agenda parlamentaria se encontraba particularmente densa. Por lo tanto, el gobierno brasileño optó por una mezcla de incrementos arancelarios —para aquellos países externos al Mercosur— y una devaluación del real.

El gobierno brasileño ha sido duramente criticado por estas medidas por algunos de sus socios comerciales. En su defensa, el gobierno ha argumentado que los incrementos en las tarifas arancelarias son temporales y destinados a enfrentar la demanda temporal de los bienes de consumo.

Argentina también ha sido golpeada fuertemente por el "efecto tequila" y cuenta con opciones reducidas, dado su compromiso con un tope para su moneda. Por lo anterior, no podía seleccionar el camino de la devaluación. Esto deja al gobierno con un número reducido de políticas. Por otro lado, un ajuste insuficiente tras la crisis mexicana habría conducido a una pérdida en las reservas de 5,400 millones de dólares entre diciembre de 1994 y marzo de 1995, así como a tasas de interés extremadamente altas y a la preocupación acerca de la estabilidad de su sistema financiero. El gobierno decidió un ajuste a principios de marzo, adoptando un ambicioso paquete fiscal que incluía un incremento al impuesto al valor agregado, una reforma en el mercado de las pensiones y el trabajo y cortes en los salarios y los gastos. En este contexto, el 3% de la tributación estadística sobre las importaciones ajenas al Mercosur, utilizado como complemento del esfuerzo fiscal, funcionó también como una política de cambio del gasto.

En la selección de una política mixta, los gobiernos enfrentan una difícil negociación entre la eficiencia y la oportunidad política. El uso de impuestos al consumidor, que afecta a todos los bienes y no sólo a las importaciones, tiene efectos con menor distorsión que los incrementos en los aranceles, pero deben atravesar el Congreso, así como acuerdos difíciles de conseguir, especialmente en el contexto de medidas de ajuste urgentes. Este es el caso de Costa Rica, donde el gobierno, enfrentando una crisis fiscal, incrementó los aranceles en 8%, ya que no pudo conseguir que su paquete de reformas fiscales atravesara el Congreso.

Balanza en cuenta corriente (billones de dólares americanos)

Balanza en cuenta corriente (billones de dólares americanos)			
	1992	1993	1994
Argentina	-6,664	-7,479	-10,500
Brasil	6,266	-637	-3,060
México	-24,919	-23,489	-28,500

Fuente: Notas sobre la economía y el desarrollo, CEPAL, Naciones Unidas, diciembre de 1994.

Conclusiones

Las decisiones recientes en relación con las políticas comerciales en América Latina tienen que ser entendidas en el contexto de los retos de las políticas de la región tras la crisis mexicana. Los recientes retrocesos en las políticas comerciales han ocurrido en el contexto de un ajuste al sorpresivo descenso en los flujos de capital. Sin embargo, estos regresos en materia de política comercial han respetado la mayor parte de los acuerdos comerciales. Esto significa que están haciendo un regionalismo menos abierto y más vulnerable al estancamiento comercial. Como consecuencia, los esfuerzos por ampliar los acuerdos comerciales podrían retrasarse en relación con aquellos orientados a la profundización de los actuales.

Estas medidas son presentadas por los distintos gobiernos como temporales, pero corren el riesgo de crear una práctica que, por sostener los ingresos proteccionistas y la reducción comercial, podrían hacerlas difícilmente reversibles. Esto se agrava por el hecho de que su eliminación requeriría una mayor rigidez fiscal para compensar los ingresos que generan.

Este contexto macroeconómico, en el que las recientes decisiones de políticas tienen lugar, ha sido inesperadamente severo y repentino. Contra este basamento, los retrocesos son moderados mientras que los acuerdos comerciales se respeten. La mejor esperanza es que los mercados financieros se estabilicen y que el ajuste sea exitoso, de forma tal que los gobiernos puedan pensar nuevamente en los temas de largo plazo.

1.- Principalmente autos, refrigeradores, lavadoras, motocicletas, hornos de microondas y otros bienes de importación duraderos que, tan solo en enero, se dispersaron en 187%. El déficit en cuenta corriente brasileño se incrementó en 5.4 billones de dólares durante los primeros tres meses de 1995. Si se compara con los 3.2 billones de todo 1994, el impacto de la liberalización es considerable.

Traducción: Este País

Investigadora Asociada al Diálogo Interamericano, en Washington, DC