

Proteccionismo y ajuste estructural

Reflexiones en ocasión del XX aniversario de la UNCTAD

Fernando de Mateo *

Eduardo Gitli **

En 1985 se celebró el XX aniversario de la UNCTAD, lo que estimuló por nuestra parte una serie de reflexiones concernientes a los problemas que ha venido presentando el comercio internacional durante los últimos años, sus repercusiones en los países en desarrollo y, particularmente, en México. Nos

preocupa, en especial, la cuestión del proteccionismo, la crisis que genera en las relaciones económicas internacionales y la consiguiente dificultad en ajustar el funcionamiento de las economías de mercado a pautas de comercio que respeten las ventajas comparativas existentes y los potenciales de los distintos países. En

* Asesor del Secretario de Comercio y Fomento Industrial.

** Jefe del Área de Desarrollo y Planificación, Departamento de Economía, UAM-Azcapotzalco. Este trabajo es el resultado de la revisión de las ponencias que los autores presentaron al Seminario XX Aniversario de la UNCTAD, celebrado en la ciudad de México del 5 al 7 de julio de 1985 bajo los auspicios de la SRE y del IMCE.

el transcurso de los últimos 200 años se han escrito innumerables libros y artículos acerca de los aspectos benéficos o dañinos —desde distintos ángulos— del proteccionismo. En esta ocasión retomamos el tema desde el punto de vista de la crisis actual.

Introducción

Existe consenso en cuanto a que la liberación comercial llevada a cabo a partir de la segunda guerra es en gran parte responsable del rápido crecimiento experimentado por el comercio mundial —por lo menos hasta mediados de los setenta—, y que éste, a su vez, contribuyó apreciablemente al rápido crecimiento de las economías de los países industrializados durante un cuarto de siglo. De hecho, el comercio mundial crece cuatro veces más rápidamente que la producción mundial.

Las instituciones internacionales creadas al final de la segunda guerra mundial contribuyeron decididamente a que el período 1945-1970 se considere como la segunda época dorada del comercio internacional.¹ En efecto, las negociaciones en el seno del GATT redujeron en gran medida, como hemos visto, las barreras del comercio. El Fondo Monetario Internacional coadyuvó a evitar cambios drásticos y competitivos en las paridades internacionales. El Banco Mundial ayudó a la reconstrucción de Europa y, sobre todo, le proporcionó liquidez a los países en desarrollo. Muchos de estos últimos países escogieron como estrategia de desarrollo la sustitución de importaciones. Sin embargo, en la mayoría de ellos el agotamiento de este modelo —que en algunos casos se produjo ya desde mediados de los cincuenta— los condujo a buscar modificaciones de aquel planteamiento, en el cual las exportaciones de otros productos distintos de las materias primas empezaban a cobrar importancia.

La propia inercia del desarrollo de los países industrializados había determinado que parte de sus producciones internas fueran perdiendo paulatinamente competitividad frente a los países en desarrollo.

La primera industria surgida de la revolución industrial fue también la primera en la que los países en desarrollo se tornaron más competitivos que los desarrollados. Aun dentro de la euforia de crecimiento de la segunda época dorada, los textiles de los países desarrollados no pudieron soportar la competencia de las naciones en desarrollo. Así, a principios de los sesenta se establece el Acuerdo de Textiles de Algodón para "regular" y "ordenar" el mercado internacional de esos productos. En realidad era una manera de restringir las exportaciones de los países en desarrollo. A principios de los setenta este acuerdo se extiende a todos los productos textiles. El Acuerdo Multifibras restringe todavía más las

exportaciones de los países en desarrollo en una industria en que se conjuntaron la revolución industrial con la revolución química.

A los textiles siguieron otros muchos productos. La ventaja comparativa de los países en desarrollo se fue sintiendo cada vez más en una serie de artículos en que los altos costos de producción de los países desarrollados los iban rezagando paulatinamente en el mercado internacional. Estos productos requieren básicamente de un uso intensivo de mano de obra, en los que los países en desarrollo tienen una creciente ventaja comparativa.

Es de notarse que en las sucesivas negociaciones comerciales en el seno del GATT (las llamadas rondas Dillon, Kennedy y de Tokio), estos productos recibían un tratamiento "especial", puesto que las reducciones arancelarias serían menores que las promedio. De hecho, en las dos últimas negociaciones a muchos de esos productos se les incluyó en la lista de excepciones a las reducciones lineales acordadas.

Con el desligamiento del dólar frente al oro, realizado por el Gobierno estadounidense en 1971, terminó esta segunda época dorada, observándose negros nubarrones en el futuro de la economía internacional. Los acuerdos "smithsonianos" de diciembre de 1971 fueron un intento de prolongar esa época, pero 14 meses más tarde se hundieron sin dejar rastro, y las diversas monedas quedaron flotando con amplias fluctuaciones hacia arriba y hacia abajo.

El "sistema" de tipos de cambios fluctuantes tienen una incidencia mucho mayor en los sistemas de protección que lo que muchos economistas quieren ver. En efecto, si en el transcurso de 12 meses el valor de una moneda se aprecia en 40% frente a las demás, los aranceles menores a ese porcentaje dejan de desempeñar un papel importante en el monto y dirección de las importaciones del país de que se trate. Los productores afectados por la sobrevaluación de su moneda (y por las tendencias a largo plazo de la ventaja comparativa internacional) buscan entonces nuevas medidas de protección para sus industrias. La proliferación, a partir de principios de la década pasada, de impuestos compensatorios, cláusulas de salvaguardia, "restricciones voluntarias a la exportación", acuerdos de ordenamientos de mercados, etc., comprueban de sobra este hecho.

Los tipos de cambios flotantes también dificultan las decisiones en materia de inversiones para exportación y disfrazan la verdadera ventaja comparativa de largo plazo de los diferentes países. Esta incertidumbre también da lugar a que los productores de los países industrializados afectados por esta situación busquen cobijo al amparo de medidas que los protegen de la manera más permanente posible de la eventual competencia del exterior.

Asimismo, una sobrevaluación más o menos prolongada del tipo de cambio de un país entraña importaciones crecientes y, consecuentemente, mayores presiones proteccionistas.

Por otro lado, las políticas monetarias y fiscales seguidas por los países industrializados durante los sesenta condujeron, por su falta de armonización internacional, a la crisis que caracterizó al decenio de los setenta y a lo que va de la presente década. La

1. La primera época dorada del libre comercio, a finales del siglo XIX y a principios del actual, no estuvo, como podría creerse, libre de restricciones comerciales. En realidad, el proteccionismo es un fenómeno casi tan viejo como la actividad comercial internacional. Lo único que ha variado son sus formas de aplicación y los instrumentos utilizados. El período de imponentes reglamentaciones del comercio exterior, durante el mercantilismo, se caracterizó por el uso de instrumentos proteccionistas que, de modo diferente y en menor medida, continúan empleándose en nuestros días.

construcción de la "gran sociedad", las aventuras militares, el gran Estado benefactor, etc., se financiaron por métodos distintos de los fiscales, lo que introdujo la semilla de la inflación que iba a sufrir el mundo en el decenio siguiente. Asimismo, fue en gran parte la causa de la revalorización del precio del petróleo en 1973 y 1979, en virtud de que el precio real de los hidrocarburos había descendido drásticamente a partir de principios de la década anterior. No debe, sin embargo, dejarse de considerar también el efecto producido por la situación cuasimonopólica de la OPEP en esa revalorización.

La lucha contra la inflación y los choques petroleros condujeron a recesiones importantes de la actividad económica de los países industrializados, lo que —entre otros motivos— llevó a un desempleo creciente y, en consecuencia, los sectores afectados buscaron defender el empleo con medidas proteccionistas.

Por otra parte, el desarrollo de la tecnología durante los últimos 20 años, sin paralelo en la historia de la humanidad, ha transformado radicalmente la estructura de las economías de los países industrializados. En efecto, en los últimos años la participación en el PIB del sector servicios y de la industria de tecnología de punta ha crecido a tasas sumamente rápidas, en detrimento de la industria tradicional. Así, un informe del Departamento del Trabajo de Estados Unidos muestra una disminución en ese país de alrededor de 1.5 millones de empleos manufactureros de enero de 1980 a mayo de 1985, en tanto que en ese mismo período se crearon 8 millones de puestos de trabajo en el sector de los servicios. Este fenómeno no es exclusivo de Estados Unidos, sino que se observa en todos los países desarrollados.

Asimismo, las industrias de tecnología de punta buscan asistir a las industrias tradicionales en esos países a fin de que no pierdan su ventaja comparativa internacional. Al respecto, la robotización de los procesos productivos es un fenómeno que se está expandiendo rápidamente en esos países. Sin embargo, conforme los robots se adueñan de diversas actividades —en particular de las de manufactura— los empleos fabriles continúan su declinación. Esto provoca procesos intensivos de transformación de empleos en el sector servicios y, al mismo tiempo, retrasa la transferencia de capacidades productivas de los países desarrollados a los en desarrollo.

No obstante, esta robotización —que hace que las producciones de esos países sean cada vez más intensivas en capital— no es más que un paliativo en la redefinición de la división internacional del trabajo, puesto que, eventualmente, los países en desarrollo afianzarán su ventaja comparativa en este proceso.

La situación actual

La expansión del comercio de manufacturas de los países desarrollados ha sido durante años bastante más dinámica en su intercambio recíproco, que ocupa entre 50 y 60 por ciento de los movimientos. El comercio entre estos países se especializa en el interior de las mismas ramas, lo que implica en general el intercambio de productos parecidos o conexos. Esta situación estimula la competitividad. En cambio, el comercio de manufacturas entre países desarrollados y en desarrollo ha segui-

do siendo en gran parte una operación entre distintas ramas de la industria, y las exportaciones de los países en desarrollo comprenden casi exclusivamente manufacturas que exigen una gran intensidad de mano de obra (textiles, vestimenta, calzado, etc.), mientras que sus importaciones son de bienes de capital e insumos intermedios. En los últimos años, varios países en desarrollo han pasado a ser productores de bajo costo de una gama de manufacturas no tradicionales, entre las que figuran en particular el acero, los buques, la maquinaria de precisión y los productos electrónicos. Aquí es necesario destacar tres elementos: primero, la importancia de las empresas transnacionales, que controlan una buena parte de esa producción; segundo, el incentivo para desarrollar ese tipo de productos se ve contrarrestado por diversas medidas de protección interna a las industrias de los países en desarrollo y, tercero, las empresas transnacionales tienden a plantear la disyuntiva de operar como maquiladoras, con mínima integración nacional, o de producir para el mercado interno, sujetándose a las reglas internas del juego, pero sin exportar. Esto último genera una balanza de divisas enteramente negativa, si bien difícil de medir en términos precisos debido a los problemas asociados con la estimación de la sustitución de importaciones.

Por otra parte, de junio de 1984 a junio de 1985 los precios de los productos primarios en el mercado internacional se derrumbaron. En efecto, en Estados Unidos las materias primas bajaron en conjunto 8.3%. Los alimentos sin elaborar cayeron 10.1%; el petróleo crudo, 7.9%; el caucho natural, 10.3%; la chatarra de hierro y acero, 16.1%, y el cobre y su chatarra, 10.7%. Los productos intermedios como un todo cayeron 9.9% por ciento.

De 1980 a mayo de 1985 los precios de las materias primas bajaron en los mercados mundiales de un índice de 100 a uno de 74.3. En ese contexto, las materias primas agrícolas mostraron en mayo de 1985 un índice de 79.4 y los metales uno de 72.7.

El oro, considerado históricamente como una protección contra las fluctuaciones económicas, cayó en el mismo período de 100 a 52 y la plata de 100 a 31.4.

Para septiembre de 1985 el precio internacional de las materias primas se encontraba 2% por debajo de los niveles registrados en la crisis de 1982. Esta estrepitosa caída de las materias primas y de los insumos industriales se debió a dos factores fundamentales: 1) a la transformación radical de las economías desarrolladas en los últimos años, que les ha permitido utilizar cada vez menores volúmenes de materias primas al ser el sector servicios el que conduce el crecimiento económico; 2) la elevada sobrevaluación del dólar frente a otras monedas, dado que la mayoría de las materias primas se cotizan en esta divisa.

Si bien la sobrevaluación del dólar debe ser un fenómeno transitorio, el cambio estructural de las economías desarrolladas es un hecho permanente. Por ello, es muy difícil que los precios reales de las materias se recuperen mucho en el futuro. Aparentemente, la tesis de la relación de intercambio secularmente desfavorable a los países en desarrollo, establecida por la CEPAL a principios de los cincuenta, será totalmente validada por la realidad en lo que resta del presente siglo.

De esta manera, los países en desarrollo, agobiados por el pro-

blema de la deuda externa y sin contar con recursos frescos en los mercados financieros internacionales, están luchando más arduamente que nunca por incrementar sus exportaciones no tradicionales. De ahí la importancia que conceden a las restricciones proteccionistas a que se enfrentan sus productos en los países desarrollados.

Por otro lado, ya casi nadie se acuerda del "Objetivo de Lima" de 1975, mediante el cual el mundo se comprometía a lograr que para el año 2000 el 25% del valor agregado industrial mundial se produjera en los países en desarrollo. En efecto, a 15 años de que termine el siglo, la producción industrial de esos países debería crecer a alrededor de 20% anual para cumplir con dicho objetivo.

Esta situación se deriva de que la crisis económica internacional de 1979-1983 afectó con mayor severidad a los países en desarrollo —principalmente a los latinoamericanos y africanos— que a los desarrollados. Asimismo, es el resultado de que los países industrializados no han cumplido las diferentes medidas consideradas en la Declaración de Lima. Por el contrario, su actividad ha sido contraria a una reestructuración industrial internacional ordenada y eficiente.

En el estudio realizado por Bruce R. Scott sobre la competitividad de Estados Unidos², se observa que en 23 sectores estudiados, Estados Unidos, Alemania, Francia y Japón, tomados en conjunto, han perdido su ventaja comparativa en nueve, en el período 1967-1981. Se trata de los sectores de equipo eléctrico, fabricaciones de radios y televisiones, maquinaria no eléctrica, textiles, metales no ferrosos, combustibles, vestido y calzado, hierro y acero y productos de cuero y hule. Es en éstos donde la competitividad internacional ha pasado hacia los países en desarrollo, y también donde los industrializados han impuesto las mayores restricciones a la importación.

La utilización de medidas no arancelarias de protección por parte de los países desarrollados, muchas de ellas no registrables, es —como se sabe— la base del fenómeno conocido como neoproteccionismo. De hecho, algunas de las restricciones se enfrentan precisamente al argumento de la industria naciente (como los derechos compensatorios) y la obtención de economías de escala (acuerdos de restricciones "voluntarias" de exportaciones).

De hecho, la falta de "transparencia" que genera el neoproteccionismo afecta de manera especial la creación de industrias nuevas en los países en desarrollo. Ya no se trata sólo de efectuar grandes inversiones y de provocar cambios estructurales internos, sino de que hay incertidumbre en lo que respecta a los mercados potenciales. Si se tratara únicamente de barreras arancelarias, los promotores de las industrias jóvenes se limitarían a hacer cálculos de costos. En el caso de "cuotas", cuya variabilidad es muchas veces política, es difícil hacer cualquier tipo de previsión.

Esto explica el notable éxito de las barreras no arancelarias (BNA) en las preferencias gubernamentales. Las barreras arancelarias promedio de los países en desarrollo son ínfimas: de 2.9%

2. B.R. Scott, "U.S. Competitiveness: Concepts, Performance, and Implications", en *U.S. Competitiveness in the World Economy*, Harvard Business School Press, Boston, Mass, 1985.

en la CEE, de 4.3% en Estados Unidos, y de 7% en Japón.³ Para un grupo de países en desarrollo la protección arancelaria nominal media resultó ser de 46%.⁴ Pero estas cifras no sólo tienen el sesgo de todos los promedios, sino que ocultan la verdadera medida del problema para los países en desarrollo. En un estudio de la UNCTAD se observó que tanto en Estados Unidos como en la CEE, los aranceles reales que gravan los productos intensivos en mano de obra importados de todo el mundo son superiores al promedio que corresponde a todos los productos importados. En Estados Unidos el promedio de los derechos que gravan los productos importados con gran intensidad de mano de obra es de 17.2% (compárese con el promedio de 4.3%). En la CEE la cifra correspondiente llegó a 5 por ciento.⁵

Los países europeos de economía de mercado también utilizan las subvenciones como mecanismos de protección. Hacia fines de la década pasada los subsidios a las empresas ascendieron a 7% del PIB en Noruega, a 4% en Bélgica y a 3% en Francia, los Países Bajos y el Reino Unido. Este apoyo se concede en general a las industrias en las que los países en desarrollo tienen ventajas comparativas actuales o potenciales. En el Código sobre Subsidios y Derechos Compensatorios negociado en la Ronda de Tokio se reconoce la necesidad de las subvenciones para ayudar a reestructurar la industria de conformidad con los cambios en las corrientes comerciales, pero no se establecen criterios explícitos de distinción entre las subvenciones destinadas a facilitar el cambio y las que lo dificultan más. Sin embargo, esta indefinición favorece más a los países en desarrollo que fomentan este mecanismo mediante los cambios estructurales.

El problema con los sistemas restrictivos de los países desarrollados es la dificultad de cuantificar el equivalente *ad valorem* de las BNA. De hecho, hay que diferenciar entre el efecto directo de ellas sobre las importaciones y su efecto intimidatorio. El primero se refiere al incremento en los precios internos del país que aplica las restricciones y la consecuente reducción de la demanda por el hecho mismo de imponerlas. El segundo se manifiesta en una intimidación a los productores de bienes similares a los restringidos, quienes la resienten por el solo hecho de que existen esas barreras. Así, un derecho compensatorio a un producto químico determinado restringirá las exportaciones de un producto similar que podría, a su vez, ser objeto de otro derecho compensatorio.

Esta dificultad de medición lleva a que los estudios realizados sobre el particular resulten contradictorios. Así, por ejemplo, Morici y Megna⁶ elaboraron un estudio especialmente minucioso de los equivalentes arancelarios de las BNA y los subsidios de Estados Unidos en vigor a fines de la década de los setenta y principios de la siguiente que afectaban al comercio estadounidense de productos industriales. Su conclusión general es que las magnitudes de las BNA son inferiores a los aranceles anteriores a la

3. Estas cifras corresponden al concepto de "derechos arancelarios reales" que se computan mediante una ponderación que tiene en cuenta, en el caso de los países desarrollados, en qué condiciones ha entrado el producto (por ejemplo, si se ha acogido al SGP o a otro tratamiento especial). Véase UNCTAD, *El proteccionismo y el ajuste estructural en la economía mundial*, TD/B/888, Rev. 1, 15.1.82.

4. Se refiere a la India, Filipinas, Corea, Chile, Pakistán, México y Brasil. Véase UNCTAD, *op. cit.*

5. UNCTAD, *op. cit.*

6. P. Morici y L.L. Megna, *U.S. Economic Policies Affecting Industrial Trade: A Quantitative Assessment*, National Planning Association, Washington, 1983.

Ronda de Tokio. Por el contrario, las conclusiones de Deardorff y Stern⁷ implícitamente muestran lo opuesto.

Al medir las BNA debe considerarse que no existe ningún método único de utilidad indiscutible para evaluar su magnitud. Sin embargo, es evidente que una barrera de este tipo reduce el volumen de las importaciones sólo en la proporción en que aumentan el precio real o el de cuenta de dichas compras. Por tanto, el método más común para medir una BNA es establecer la diferencia porcentual entre el precio interno y el que rige en el mercado internacional.

Este procedimiento no deja de tener serios problemas metodológicos, si bien superables. Es, sin embargo, de suma importancia que la mayoría de las estimaciones sobre la "magnitud" de tales barreras se haya realizado en países en desarrollo, como instrumento de especial importancia en la racionalización de su propia protección. Al respecto, es interesante observar que México es uno de los países que más ha avanzado en este terreno, pues periódicamente actualiza sus estudios de protección efectiva.⁸

Ante la dificultad de contar con datos confiables sobre la "magnitud" de las BNA en los países desarrollados, se ha optado por observar la incidencia de estas barreras en los diferentes sectores de actividad de cada uno de esos países. En el cuadro 1 se muestra una lista con una breve descripción de los tipos principales de BNA y las políticas conexas existentes. Dado que la información detallada sobre las BNA reunida por la UNCTAD y el GATT se refiere a mercancías o sectores y a países concretos, es posible elaborar distintos métodos de medición que indiquen los efectos de dichas barreras. Para ello, pueden ser necesarios estudios especiales de cómo perciben o experimentan las BNA las empresas comerciales, o del número de quejas que presentan las empresas ante los organismos gubernamentales. También es posible elaborar medidas, no ponderadas o ponderadas mediante el volumen de comercio, de tales efectos, empleando los inventarios detallados de esas barreras que llevan la UNCTAD y el GATT.

Los datos disponibles en las diversas publicaciones de la UNCTAD, el GATT y la OCDE muestran que si bien no existe información sobre la "magnitud" de las BNA, el hecho es que éstas se han agrupado alrededor de las importaciones intensivas en mano de obra, es decir, en aquellos productos donde la ventaja comparativa se encuentra en los países en desarrollo. Aun en el caso en que, como lo muestran el estudio de Morici y Megna, la magnitud de las BNA sea inferior a los aranceles anteriores a la Ronda de Tokio, esta conclusión es de tipo general, sin especificar los sectores más afectados por estas barreras. Sería conveniente llevar a cabo un estudio específico para evaluar la "magnitud" de las BNA aplicadas a los sectores en que los países en desarrollo están mostrando una creciente ventaja comparativa internacional.

En el cuadro 2 se presentan las principales acciones comerciales emprendidas por los países industrializados en 1984. El cuadro 3 muestra los casos de acusaciones de derechos compensatorios y *antidumping* seguidas en Estados Unidos durante el período 1979-1985.

7. A.V. Deardorff y R.M. Stern, "A Dissaggregated Model of World Production and Trade: An Estimate of the Impact of the Tokyo Round", en *Journal of Policy Modeling*, mayo de 1981.

8. Véase IMCE, *La protección efectiva en México, 1979-1983*, México, 1985.

CUADRO 1

Categorías principales de medidas no arancelarias y políticas conexas

I. Restricciones cuantitativas y limitaciones concretas similares

1. Cupos de importación	Restricciones de la cantidad o el valor de las importaciones de mercancías concretas durante un período determinado, aplicadas global, selectiva o bilateralmente.
2. Limitación de las exportaciones	Restricciones como las anteriores, pero aplicadas a las exportaciones.
3. Licencias	Para aplicar las restricciones mencionadas se necesita un régimen de licencias. La concesión de licencias puede ser también discrecional y liberal, y puede emplearse con fines estadísticos.
4. Limitación voluntaria de las exportaciones	Restricciones impuestas por el país importador, pero aplicadas por el país exportador; aplicadas multilateral y bilateralmente, exigen un sistema de licencias, similares en lo fundamental a un acuerdo de ordenación de derechos.
5. Controles de divisas y otros controles financieros	Restricciones a los cobros o pagos de divisas para controlar el comercio internacional o los movimientos de capital; generalmente exigirán algún régimen de licencias; pueden entrañar tipos de cambio múltiples para distintos tipos de transacciones.
6. Prohibiciones	Pueden ser selectivas por mercancías y países de origen o destino, comprenden los embargos; pueden dar lugar a sanciones jurídicas.
7. Normas sobre la proporción de insumos nacionales	Se exige que una industria emplee en la elaboración de los productos finales determinada proporción de componentes o materiales componentes producidos en el país.
8. Acuerdos bilaterales discriminatorios	Acuerdos comerciales preferenciales, selectivos por mercancías o por países; comprenden los acuerdos sobre financiación preferente.
9. Comercio de compensación	Acuerdos que entrañan trueques, adquisiciones compensadas de bienes y pagos en especie.

II. Gravámenes no arancelarios y políticas conexas que afectan a las importaciones.

1. Derechos variables	Basados en un precio fijado como objetivo para las importaciones; se recauda un derecho del monto necesario para elevar el precio de las importaciones hasta el objetivo, sea cual fuere el costo de los productos.
2. Requisito del depósito previo	Previamente al pago debe depositarse una parte del valor de las importaciones; las sumas dejadas en depósito no devengan intereses.
3. Derechos <i>antidumping</i>	Imposición de un derecho de importación especial si se alega que el precio de las importaciones está por debajo de alguna medida de los costos de producción extranjeros; pueden fijarse precios mínimos que "desencadenen" investigaciones y acciones <i>antidumping</i> .
4. Derechos de compensación	Imposición de un derecho de importación especial para compensar una subvención con la que se alega que un gobierno extranjero priva las exportaciones; normalmente se ha de demostrar la existencia de efectos perjudiciales para el país.
5. Ajustes de los impuestos fronterizos	Cuando se cobran impuestos indirectos (esto es, sobre las ventas o el valor añadido) conforme al criterio del destino, se gravan las importaciones, en tanto que las exportaciones quedan exentas; los efectos en el comercio se neutralizan, excepto en los casos en que el ajuste es mayor que los impuestos aplicados o exentos, o si la magnitud del impuesto difiere según las mercancías. →

III. Participación de los gobiernos en el comercio y prácticas restrictivas y políticas gubernamentales de índole general.

1. Subvenciones y otras ayudas	Subvenciones directas e indirectas a las exportaciones y a las industrias que compiten con las importaciones, incluidos los beneficios fiscales y las concesiones de créditos.
2. Políticas de adquisición del gobierno	Preferencia a las empresas nacionales sobre las extranjeras en las licitaciones de contratos públicos de adquisición, incluidos los márgenes explícitos de referencias de costos y los mecanismos no oficiales que favorecen la adquisición de mercancías de empresas nacionales.
3. Comercio estatal, monopolios gubernamentales y concesiones exclusivas	Medidas gubernamentales que pueden dar lugar a distorsiones del comercio, incluidos los acuerdos discriminatorios sobre transporte internacional referendados por el Gobierno.
4. Política industrial gubernamental y medidas de desarrollo regional	Medidas gubernamentales para ayudar a empresas, sectores industriales y regiones concretos a adaptarse a la evolución del mercado.
5. Investigación y desarrollo financiados por el Gobierno y otras políticas tecnológicas	Actividades gubernamentales para corregir distorsiones del mercado y ayudar a empresas privadas; comprenden las aplicaciones tecnológicas derivadas de los programas gubernamentales, como el de defensa y el de salud pública.
6. Sistemas tributario y de seguridad social	Impuestos sobre los ingresos personales y de las empresas comerciales, seguro de desempleo, seguridad social y políticas conexas que pueden repercutir en el comercio.
7. Políticas macroeconómicas	Medidas monetarias y fiscales, relativas a la balanza de pagos que repercuten en la producción nacional, el comercio exterior y los movimientos de capitales.
8. Políticas sobre la competencia	Políticas <i>antitrust</i> y conexas tendientes a fomentar o limitar la competencia y que pueden repercutir en el comercio exterior y en la inversión extranjera.

9. Políticas sobre la inversión extranjera	Selección y supervisión de los movimientos de capital extranjero, incluidos los requisitos sobre rendimientos, que afectan a la producción y al comercio.
10. Política sobre la corrupción de origen externo	Políticas tendientes a permitir o limitar los sobornos y prácticas conexas en lo que se refiere al comercio exterior y a la inversión extranjera.
11. Política sobre la inmigración	Políticas generales o selectivas para limitar o fomentar el movimiento internacional de la mano de obra y que repercuten en el comercio exterior y en la inversión extranjera.

IV. Formalidades aduaneras y trámites administrativos.

1. Formalidades aduaneras de evaluación	Empleo de medidas especiales de precios, en lugar del precio en factura o de las transacciones, para aplicar aranceles.
2. Formalidades aduaneras de clasificación	Empleo de métodos nacionales de clasificación aduanera, en lugar de un método armonizado internacionalmente, para aplicar aranceles.
3. Formalidades aduaneras de autorización	Documentación, inspección y prácticas conexas que pueden dificultar el comercio.

V. Barreras técnicas al comercio

1. Reglamentos de salud e higiene y normas de calidad	Establecidos para alcanzar objetivos nacionales pero que pueden tener efectos discriminatorios hacia las importaciones.
2. Normas y reglamentos de seguridad e industriales	<i>Véase supra.</i>
3. Reglamento sobre embalaje y etiquetado, incluidas las marcas registradas	<i>Véase supra.</i>
4. Reglamentos sobre publicidad y empleo de los medios de comunicación	<i>Véase supra.</i>

Fuente: A.V. Deardoff y R.M. Stern, *Métodos de medición de barreras no arancelarias*, UNCTAD, 1985.

CUADRO 2.

Principales acciones comerciales emprendidas por países industrializados (1984)

País	Producto	Acción
1. Restricciones cuantitativas		
Australia	Juguetes	Permiso ministerial.
Canadá	Calzado	Extensión de requisito de cuotas.
CEE	115 acciones	Reducción de cuotas.
Estados Unidos	Azúcar Aceros especiales	Eliminación de cuota. Acuerdos de control.
Francia	Relojes de cuarzo Madera	Cuota. Restricciones.
Hungría		Reducción de cuotas.
Israel	Numerosos productos	Restricciones temporales.
Japón	Productos agrícolas a Estados Unidos	Incremento de cuotas.
Nueva Zelandia	80 productos	Mantenimiento de cuotas.

País	Producto	Acción
Noruega	Llantas y cuchillería de Japón y Corea. Aceptación del AMF. Productos de Japón, Macao, CAME.	Se eximen de permiso. Exención de permiso.
Portugal	Sector automotriz. Productos de consumo.	Sistema de vigilancia y salvaguardia. Cuotas. Ampliación de período de vigencia de cuotas.
Sudáfrica	90 productos.	Eliminación de cuotas.
Suecia	Botas de hule.	Eliminación de restricciones.

2. Restricciones "voluntarias"

Canadá	Automóviles japoneses	Extensión de previsión.
CEE	Productos de acero de: Austria, Australia, Brasil, Bulgaria, Corea, Checoslovaquia, España, Finlandia, Hungría, Noruega, Polonia, Rumania, Sudáfrica, Suecia. Mantequilla de Nueva Zelandia. Queso de Finlandia. Carne de ovinos de Austria, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Islandia, Polonia, Uruguay y Yugoslavia.	Respeto estricto a cláusula de no concentración geográfica, temporal o en productos particulares. Extensión del acuerdo. Aumento de cuota. Extensión del acuerdo para Francia.
Estados Unidos	Automóviles de Japón. Televisores a color de Corea. Acero de Sudáfrica. Productos de acero y semiterminados de Sudáfrica 4 productos textiles de Japón. Productos mexicanos de acero. Productos especiales de acero de Argentina, Austria, Canadá, Japón, Polonia, España, Suecia.	Extensión de restricciones. Inicio de acuerdo. Inicio de acuerdo. Inicio de restricción voluntaria presidida de impuestos compensatorios y acusaciones de antidumping. Inicio de restricción. Inicio de restricciones precedida de acusación de impuestos compensatorios. Conclusión de negociaciones para acuerdos de restricción voluntaria.

País	Inicio de acusaciones contra:	Núm. de casos	País	Inicio de acusaciones contra:	Núm. de casos
------	-------------------------------	---------------	------	-------------------------------	---------------

3. Acciones de antidumping

Australia	Austria	1	Canadá	China	4
	Bélgica	3		Checoslovaquia	2
	Canadá	3		RFA	1
	China	5		RDA	1
	Checoslovaquia	2		España	2
	RFA	8		Francia	2
	España	2		Reino Unido	1
	Francia	3		Italia	4
	Inglaterra	3		Japón	1
	Hong Kong	2		Corea del Sur	1
	Italia	2		México	1
	Japón			Países Bajos	1
	Corea del Sur	3		Noruega	1
	Países Bajos			Suecia	1
	Nueva Zelandia	5		Estados Unidos	2
	Filipinas	2		Taiwán	1
	Suecia	2			
	Singapur	1	CEE	Brasil	2
	Tailandia	5		Canadá	2
	Taiwán	1		Checoslovaquia	5
	Estados Unidos	8		España	8
	URSS	1		Hungría	2
	Sudáfrica	1		Japón	4

<i>País</i>	<i>Inicio de acusaciones contra:</i>	<i>Núm. de casos</i>	<i>País</i>	<i>Inicio de acusaciones contra:</i>	<i>Múm. de casos</i>
	Noruega	1		Polonia	1
	Polonia	3		URSS	1
	Rumania	1		Taiwán	1
	Suecia	2		Sudáfrica	1
	Estados Unidos	1			
	Yugoslavia	2			
Finlandia	Suiza	1	4. <i>Acciones de derechos compensatorios</i>		
Estados Unidos	Argentina	2	Australia	Francia	2
	Australia	1		Noruega	1
	Bélgica	2	Canadá	Dinamarca	1
	Brasil	4		CEE	1
	Canadá	1		Países Bajos	1
	Suiza	1			
	China	2	CEE	Argentina	1
	Colombia	1		Australia	1
	RFA	3		Brasil	3
	RDA	1		Canadá	1
	España	4		Checoslovaquia	1
	Finlandia	1		RDA	1
	Francia	1		España	2
	Reino Unido	2		Israel	1
	Israel	1		Italia	1
	Italia	4		México	6
	Japón	6		Perú	1
	Corea del Sur	3		Pakistán	1
	México	1		Polonia	1
	Nueva Zelandia	1		Sudáfrica	1

Fuente: UNCTAD.

CUADRO 3

Estados Unidos: casos de acusaciones de derechos compensatorios y antidumping, 1979-1985

<i>América Latina</i>		<i>Oriente</i>		<i>Europa Occidental</i>		<i>Europa Oriental</i>	
Argentina	14	Corea	21	Austria	3	Checoslovaquia	3
Brasil	32	China(RP)	9	Bélgica	14	Hungría	2
Colombia	5	Taiwán	16	CEE	6	Polonia	6
Costa Rica	1	Filipinas	2	Dinamarca	2	RDA	7
Cuba	1	Hong Kong	1	España	25	Rumania	3
Chile	1	India	7	Finlandia	6	URSS	4
México	27	Indonesia	1	Francia	26	Yugoslavia	2
Panamá	1	Japón	52	Grecia	1		
Perú	4	Macao	2	Irlanda	1		
R. Dominicana	1	Malasia	2	Italia	32		
Trinidad y Tabago	2	Pakistán	2	Luxemburgo	2		
Uruguay	1	Singapur	2	Noruega	2		
Venezuela	4	Sri Lanka	1	Países Bajos	5		
		Tailandia	1	Portugal	1		
				RFA	23		
Canadá	32	<i>Otros</i>		Reino Unido	16		
		Australia	8	Suecia	7		
		Israel	8	Suiza	4		
		Nueva Zelandia	4				
		Sudáfrica	10				
		Turquía	1				

En el cuadro 4 se resume el porcentaje de las importaciones de los principales países desarrollados cubiertos por barreras no arancelarias.

CUADRO 4

Porcentaje de las importaciones de los países industrializados cubiertas por barreras no arancelarias

Importador	Importaciones procedentes de	
	Países desarrollados	Países en desarrollo
Estados Unidos	13.0	5.5
Japón	19.2	5.4
Suiza	22.6	48.8
Suecia	1.0	7.0
Noruega	8.2	10.9
Austria	15.1	8.1
CEE	15.1	11.8
Dinamarca	9.4	19.2
Irlanda	15.0	9.5
Francia	20.1	7.1
Reino Unido	14.9	14.3
Italia	12.5	7.0
RFA	12.6	8.5
Países Bajos	16.1	19.8
Bélgica-Luxemburgo	19.2	29.7

Fuente: Banco Mundial, *World Development Report 1984*, Washington, 1984, con base en información detallada de la UNGTAD.

En este mismo cuadro puede observarse también que en naciones como Suiza, Dinamarca, el Reino Unido, los Países Bajos y Bélgica-Luxemburgo es muy elevada la proporción de las importaciones provenientes del mundo en desarrollo que están sujetas a BNA. Debe considerarse, además, que en ese cuadro sólo se incluyen las exportaciones *actuales* dada la dificultad para estimar, así sea burdamente, el efecto restrictivo de las BNA a que nos referimos. Pero, a guisa de ejemplo, considérese el fuerte aumento que registrarían las exportaciones de textiles de los países en desarrollo en caso de que se eliminaran las restricciones a su comercio. Por tanto, en ese contexto las cifras del cuadro 4 resultan engañosas.

Orígenes de la ventaja comparativa de los países en desarrollo

La versión más ingenua de la tradicional división internacional del trabajo exigía a los países en desarrollo que exportasen a los desarrollados materias primas, en tanto que éstos serían los proveedores internacionales de los productos fabricados con esas materias primas. Esta concepción simplista fue por muchos años sustentada por los países desarrollados y, de hecho, han tratado de mantener este *statu quo* por medios mucho más elaborados que los seguidos en los siglos XVI a XIX a través de la colonización directa. Estos nuevos medios se refieren a su dominio indiscutido en el comercio mundial, en los mercados financieros internacionales y en el sistema monetario internacional, si

es que se le puede llamar sistema al esquema de tipos de cambio flotantes.

En términos reales, los países en desarrollo han tenido una participación apenas marginal en la estructuración de los sistemas comercial, financiero y monetario internacionales. Sin embargo, existe una estrecha interrelación de los tres campos y, entre sus múltiples efectos, los tres tienen un efecto directo en la estructura industrial internacional.

El sistema económico mundial está estructurado de manera que los países desarrollados continúen produciendo la mayor parte del valor agregado industrial del mundo. En efecto, las mayores liberaciones comerciales se han dado en los productos de interés para los propios países desarrollados. Esto incluye al SGP, donde "excepciones", "topes", "graduaciones", "necesidades competitivas", etc., se refieren a los productos en los que los países en desarrollo han logrado ventajas comparativas.

El financiamiento internacional se dirige en su mayor parte hacia los países industrializados. De hecho, desde la crisis de la deuda externa de 1982 se han secado las fuentes de financiamiento fresco para los países en desarrollo. Esto tiene un efecto directo en sus planes de industrialización.

El sistema monetario internacional se ha venido ajustando a las necesidades de los países desarrollados. El nuevo esquema, como antes se mencionó, es el resultado de la irresponsabilidad de estos países —*benign neglect*— en armonizar sus políticas macroeconómicas y tener en cuenta al sector externo durante la década de los sesenta. Este sistema ha disfrazado las ventajas comparativas de largo plazo y, como antes se señala, ha contribuido fuertemente a las presiones proteccionistas en los países desarrollados.

Sin embargo, existe una tendencia bien definida de pérdida de competitividad de estos países en varios sectores. Todas las teorías del comercio internacional —sobre todo en sus versiones dinámicas— otorgan una explicación a este fenómeno. El modelo ricardiano de costos de trabajo comparativos; el de Heckscher-Ohlin de dotación de los factores; los modelos de investigación y desarrollo (ID); los de economías de escala, y otros muchos, ofrecen explicaciones más o menos satisfactorias de estos cambios en las ventajas comparativas de largo plazo.

Una explicación que incorpora elementos de los diferentes modelos es la teoría del ciclo productivo⁹. De acuerdo con ella, los cambios que ocurren en los requerimientos de insumos de un nuevo producto mientras éste se establece en el mercado y se estandariza en la producción pueden trasladar la ventaja en costos de un país hacia otro.

Al principio, el éxito de mercado de un producto es incierto. Se fabrica en escala reducida y las técnicas de producción requieren gran intensidad de mano de obra calificada. No existe producción en masa, tanto debido a su pequeño mercado inicial como a las incertidumbres técnicas. El primer mercado del producto es el regional y luego el nacional.

El productor intentará tener éxito en el mercado internacional. La localización de la producción puede empezar a trasladarse. Puede iniciarse la fabricación en masa, lo que requiere menos

9. R. Vernon, "International Investment and International Trade in the Product Cycle" en *QJE*, mayo de 1966.

mano de obra calificada. En la medida en que el producto se estandariza y su mercado se vuelve más competido, los costos de localización de la producción se hacen mayores y surgen más competidores. Los costos de producción empiezan a contar fuertemente. A menos que el país en que surge la innovación tenga una ventaja comparativa definitiva, la producción también se efectuará en otros países o se trasladará totalmente a ellos, dependiendo de la estructura de costos.

De esta manera, las producciones pasarán a otros países desarrollados a partir del país desarrollado donde se inició la innovación. Los primeros logran un mejoramiento en la técnica y en la estructura de costos y exportan el producto. Cuando la mano de obra se transforma en elemento fundamental en el costo de producción, ésta se transfiere a uno o varios países en desarrollo tanto para su mercado interno como para su exportación. De esta manera, la ventaja comparativa en muchas producciones se ha trasladado hacia estos países.

El proceso señalado debería haberse acelerado con los cambios estructurales registrados en las economías de los países industriales, que más correctamente deberían denominarse posindustriales. La aplicación de restricciones a la importación, la falta de medidas que estimulen efectivamente el ajuste estructural y la situación crítica por la que han pasado varios países en desarrollo han frenado este proceso.

La UNCTAD frente al proteccionismo y el ajuste estructural

La cuestión del "proteccionismo y el ajuste estructural" entró de manera definitiva al vocabulario de la UNCTAD en la Resolución 131 (V) de la Conferencia, del 3 de junio de 1979, que apoyó la necesidad de los ajustes estructurales y que a partir de la Resolución 226 (XXII), del 20 de marzo de 1981, ha generado una serie de exámenes anuales de esta temática.¹⁰

El concepto de cambio estructural se entiende en el contexto de una reforma del sistema económico internacional destinada a acelerar considerablemente el proceso de desarrollo económico. Por tanto, aunque aparezca en todos los estudios como un objetivo final, se trata en realidad de un medio. Este tema está totalmente soslayado en los documentos de la UNCTAD sobre "proteccionismo y ajuste estructural", por más que giren constantemente en torno a él. Porque, en lo esencial, el desarrollo económico es entendido como industrialización de los países en desarrollo, que entrañará grandes cambios en sus propias pautas de producción y consumo y que supondrá cambios complementarios en su pauta de especialización industrial y de comercio, tanto entre ellos mismos como con los países desarrollados, así como en sus estructuras socioeconómicas internas.

Como medio para lograr estos fines, el cambio estructural abarca en primer término las variaciones de las pautas de producción,

10. Algunos documentos relevantes son: *Evaluación de la situación comercial y económica mundial y examen de las cuestiones, las políticas y las medidas apropiadas para facilitar cambios estructurales en la economía internacional*, TD/224, 28.5.79; *El proteccionismo y el ajuste estructural en la economía mundial*, TD/B/888, Rev. 1, 15.1.82; *Proteccionismo y ajuste estructural*, TD/B/942, 2.3.82; *Protectionism and Structural Adjustment*, TD/B/981 (partes I y II), 13.2.84.

consumo y comercio de la economía mundial. En los países de economía de mercado, la fuerza que lleva a la introducción de estos cambios consiste generalmente en modificaciones de la estructura de precios relativos o la participación directa en las decisiones de producción e inversión.

Sin embargo, los países en desarrollo difieren tanto en sus condiciones sociales, y su dotación de recursos, como en el modelo de sociedad a la que aspiran, por lo que los objetivos parciales del cambio estructural pueden ser distintos. Esta desvinculación conduce de hecho a que los análisis de la UNCTAD se centren más en los países desarrollados, donde pueden adoptarse programas y recomendaciones más orientadas hacia un concepto más abstracto de cambio estructural encaminado hacia la recuperación de la senda del libre comercio. Es aquí donde se pierde la profundidad.

El término "ajuste", en el sentido usado por la UNCTAD, pone de relieve que los cambios pueden entrañar costos privados y sociales difíciles de absorber, que hay que distribuir la mano de obra en los nuevos sectores de actividad, al mismo tiempo que se reducen rápidamente los beneficios en los sectores en decadencia. En el corto plazo estos costos pueden ser altos cuando el nivel de la actividad económica ha descendido y cuando hay una rigidez estructural que resta movilidad a la mano de obra y al capital. Si bien podría argumentarse teóricamente que el proceso de crecimiento con libre comercio (posterior al cambio estructural) elevaría el empleo global, en el corto plazo el ajuste implica el desempleo en sectores específicos que ejercen fuerza política para elevar la protección. Mencionamos que desde principios de la década pasada ya estaba en marcha un proceso de cambio estructural por el que la ocupación laboral en las industrias manufactureras de Alemania, Francia y el Reino Unido venía reduciéndose a una tasa media anual de 0.7, 1.0 y 0.1 por ciento, respectivamente, en tanto que en Estados Unidos se elevaba a una tasa media de 0.4%, aunque de manera no homogénea.

La finalidad de las políticas de ajuste estructural es permitir que se introduzcan los cambios básicos necesarios, reduciendo al mínimo los costos sociales.

El concepto manejado por la UNCTAD en relación con el cambio estructural no ignora otros aspectos, como por ejemplo que los países en desarrollo alcancen una evolución que refleje un estilo relacionado específicamente con sus propias necesidades y basado en su propio acervo cultural, que les permita controlar las decisiones sobre utilización y distribución de sus recursos internos, sólo que aquí son meramente enunciativos.

La UNCTAD considera también que el cambio estructural implica una transformación correspondiente de las condiciones institucionales en el ámbito internacional que comprenda el comercio, la tecnología, la moneda y las finanzas. Aquí se incluyen elementos como el GATT y las normas operacionales del FMI que surgieron como resultado de negociaciones entre los países desarrollados, pero que no se adaptan a la solución de los problemas actuales de los países en desarrollo. Hay que recordar que el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), la única medida de política comercial destinada concretamente a los países en desarrollo, se negoció en el seno de la UNCTAD y se aplicó renunciando a las normas del GATT, aunque luego fuera reconocido por el Acuerdo.

No resulta novedoso sostener que para acelerar el avance eco-

nómico de los países en desarrollo se requiere de una reestructuración del actual orden económico internacional. Sin embargo, ya en un informe de 1979 se sostenía que los países capitalistas desarrollados, preocupados por la crisis persistente de sus propias economías, daban pocas muestras de aceptar la necesidad de reestructurar sus relaciones económicas con las naciones en desarrollo.¹¹ Se sostenía también que la gran atención que los países desarrollados concedían a las medidas de recuperación económica tenía consecuencias negativas para las negociaciones sobre el nuevo orden económico internacional.

Esta atención se basa en el supuesto implícito de que la clave para resolver los actuales problemas económicos internacionales se encuentra en la recuperación de estos países y en la consiguiente expansión del comercio mundial. La atención que se concedía en esa época a la recuperación económica como acción prioritaria denota una interpretación del estancamiento como de carácter esencialmente cíclico. Por consiguiente, la recuperación económica de los países desarrollados de economía de mercado se podría lograr independientemente de la reforma estructural del sistema internacional.

Desde 1979 la situación ha empeorado. Como señalamos, no sólo se ha profundizado el proteccionismo bajo formas no arancelarias, sino que la elevación de las tasas de interés y la sobrevaluación del dólar vinieron a dislocar más los mercados. Por un lado, la corta recuperación estadounidense durante parte de 1983 y 1984 permitió que ese país pudiera absorber más importaciones. La terminación del pequeño auge desalentó muchas esperanzas. Pero había un elemento común con las tesis anteriores: que el problema seguía siendo cíclico y que la recuperación de la economía de Estados Unidos resolvería todos los problemas. El Gobierno de ese país ni siquiera reconoce asociación alguna entre tasas de interés y déficit presupuestario¹² y su preocupación teórica se dirige más hacia Europa y Japón, tratando de conciliar un discurso librecambista con una política proteccionista.

México en la reconversión industrial internacional

Estados Unidos participa con 60% de las exportaciones mexicanas totales. En un estudio del IMCE se intentó cuantificar los efectos de las restricciones a la importación aplicadas por ese país en las exportaciones mexicanas. En el cuadro 5 se muestra este ejercicio para 1983. Se observa que 34% de las ventas no petroleras a Estados Unidos fueron directamente afectadas por restricciones a la importación en ese año. La exclusión de productos del SGP fue la medida más utilizada, seguida por la aplicación de impuestos compensatorios, la cláusula de escape y las restricciones fitosanitarias.

El número de restricciones aplicadas a México se ha incrementado pronunciadamente a partir de la década de los setenta, sobre todo en lo que se refiere a impuestos compensatorios y a las exclusiones del SGP.

Sería interesante determinar en qué medida estas restricciones a la importación son responsables de la pérdida de la ventaja

11. UNCTAD, TDI/224.

12. Véase, por ejemplo, R. Reagan, *Economic Report*, 1985.

CUADRO 5

Exportación mexicana destinada a Estados Unidos. Total y medidas que afectan la exportación no petrolera por tipo de restricciones comerciales (Millones de dólares)

Concepto	1983
Exportación total	16 762.0
Petróleo	8 429.4
Exportación no petrolera	8 352.8
Restricciones comerciales a la exportación no petrolera	2 813.5
1) Impuestos compensatorios	280.0
2) Sistema Generalizado de Preferencias Exclusión por CNC Graduación	2 208.7 90.7
3) Antidumping	12.8
4) Cláusula de escape	133.5
5) Restricciones fitosanitarias	78.5
6) Cuotas	—
7) Normas de calidad ¹	9.3
Exportación afectada, como porcentaje de la exportación no petrolera	33.7

1. Sólo comprende el valor estimado de los embarques detenidos en frontera sin incluir los productos que, afectados por esas medidas, no fueron embarcados.

Fuente: Elaborado por la Subdirección de Estudios de Comercio Exterior, IMCE, con base en datos de la SPP, el Banco de México, el IMCE y el Departamento de Comercio de Estados Unidos.

comparativa por parte de México. Es un hecho que en buena medida esta pérdida fue ocasionada por un modelo de desarrollo basado en un sector líder, en detrimento, entre otras cosas, de las exportaciones no petroleras.¹³

Sin embargo, el propósito de esta sección es determinar cómo México se ha venido insertando (o "desinsertando") en el proceso de reconversión industrial internacional, lo que puede medirse observando la evolución sectorial de la ventaja comparativa del país en cotejo con la de otros países.

Para registrar la evolución de la ventaja comparativa en diferentes países puede utilizarse el método llamado de la *ventaja comparativa revelada*¹⁴ que en términos sintéticos puede definirse así:

13. Véase F. de Mateo, "Industria y comercio exterior. Pautas para la aplicación de políticas", en *Investigación Económica*, octubre-diciembre de 1984, pp. 95-128.

14. B. Balassa, *Trade Liberalisation and Revealed Comparative Advantage*, Center Paper, núm. 63, Universidad de Yale.

$$E_i = \frac{m_i}{M_i} / \frac{m_t}{M_t} \quad (1)$$

$$V_i = E_{ij} / E_{i,1} \quad (2)$$

Donde

E_i = grado de especialización del país A en el producto i ($i = 1 \dots n$) en el año j ($j = 1 \dots r$)

m_i = Importaciones totales del producto i realizadas por el mundo procedentes del país A .

M_i = Importaciones totales del producto i realizadas por el mundo.

m_t = Importaciones totales del mundo procedentes del país A .

M_t = Importaciones totales realizadas por el mundo de todas las fuentes.

De la ecuación 1 se puede observar que si $E_i > 1$, entonces la participación porcentual del producto i en las exportaciones del país A es mayor que la participación de ese producto en las importaciones mundiales totales. Entonces, el país A está especializado en el producto i . Si $E_i < 1$, el país no está especializado en el producto i .

De la misma manera, si $V_i > 1$ el país tiene ventaja comparativa revelada en el producto i . A la inversa, si $V_i < 1$, entonces el país A no tiene ventaja comparativa revelada en ese producto.

Finalmente, si $V_{A,i} > V_{B,i}$, entonces el país A tiene una mayor ventaja comparativa revelada que el país B en el producto i .

Puede observarse que tanto el grado de especialización (GE) como la ventaja comparativa revelada (VCR) no dependen del monto de las importaciones. En el primer caso se trata de un coeficiente y en el segundo de un número índice, puesto que la cifra resultante es la comparación entre el grado de especialización en un año determinado respecto de otro que se toma como año base.

En un trabajo anterior presentamos los cálculos sobre el GE y la VCR de México, Canadá, Estados Unidos, la CEE, Brasil y Corea del Sur, a nivel de ocho sectores agregados.¹⁵ Los cálculos se realizaron para dos períodos bien definidos (1970-1974 y 1979-1983), aunque las estimaciones de la VCR se efectuaron tomando 1970 como base, es decir, $V_j = E_{i,j} / E_{i,1970}$ (donde $j = 1971, 1972, 1973, 1974, 1979, 1980, 1981, 1982$ y 1983). Los valores de las importaciones se tomaron de las Naciones Unidas y del Centro de Comercio Internacional UNCTAD-GATT.¹⁶

En el sector de alimentos y animales vivos se puede observar que la VCR de México aumenta hasta 1979, cuando comienza a disminuir. La misma tendencia se observa en su grado de espe-

cialización, que en 1982 se vuelve menor que la unidad. Brasil es el país que muestra una mayor VCR, sobre todo a partir de 1979. La VCR de Estados Unidos se mantiene relativamente constante durante todo el período y su grado de especialización es de alrededor de la unidad. La CEE muestra una VCR descendente, pero su grado de especialización es constante a partir de 1979.

En lo que se refiere a bebidas y tabaco, también crece la VCR de México hasta 1979, y luego desciende bruscamente. El GE de Estados Unidos se mantiene cercano a la unidad durante todo el período pero con una VCR reducida. Corea del Sur registra el mayor crecimiento en cuanto al GE y la VCR, aunque con una declinación importante a partir de 1981.

En minerales en bruto, México muestra una tendencia descendente en el GE y la VCR a partir de 1979. Brasil registra una especialización y VCR crecientes, seguido por Canadá y Estados Unidos.

En combustibles minerales México muestra especialización y VCR crecientes, lo que subraya la tendencia a la monoexportación de hidrocarburos. Canadá le sigue en cuanto al valor de la VCR, pero su GE es muy reducido, mostrando la diversificación de sus exportaciones.

En aceites y grasas vegetales, el GE y la VCR de México son muy reducidos, siendo Brasil el que mayores valores registra, seguido por Estados Unidos.

En lo que hace a la industria química, se observa la preponderancia de los países desarrollados incluidos en la muestra. Las cifras indican una VCR creciente para estos países.

En las manufacturas básicas se observa un crecimiento importante de Corea del Sur en GE y VCR. Puede verse que México se estaba incorporando activamente en el proceso de reconversión industrial internacional en este sector hasta 1979, cuando los valores de los indicadores se reducen continuamente. El GE y la VCR de Estados Unidos se reducen muy rápido a lo largo del período, en tanto que la tendencia para la CEE es ligeramente creciente.

En maquinaria y equipo de transporte México pierde notoriamente la ventaja a partir de 1979. Corea del Sur es el país que muestra una mayor VCR, aunque su GE es mayor que el de este último y creciente a partir de 1979.

Por último, en lo que toca a bienes manufacturados diversos, México va perdiendo paulatinamente su VCR y su GE se reduce de modo apreciable a partir de 1979. El crecimiento en la VCR y el GE de Corea del Sur es impresionante. Brasil muestra una VCR relativamente elevada, pero un GE reducido. Estados Unidos muestra una pérdida continua en ambos indicadores, en tanto que en la CEE se observa lo opuesto.

No obstante el número relativamente reducido de los países en los cálculos y lo agregado de los sectores considerados, pueden hacerse las siguientes observaciones:

1) Se advierte una transferencia de ventaja comparativa de los países desarrollados hacia los países en desarrollo en varios sectores (alimentos y animales vivos, bebidas y tabaco, combustibles, manufacturas básicas y bienes manufacturados diversos).

2) La ventaja comparativa en esos sectores no se ha perdido de manera uniforme en todos los países desarrollados, ni todos los países en desarrollo se han beneficiado uniformemente.

15. Véase "La promoción de exportaciones y la liberación del comercio exterior", en *Comercio Exterior*, vol. 35, núm. 11, México, noviembre de 1985, cuadros 1 y 2 en pp. 1038-1041.

16. *Yearbook of International Trade Statistics*, vol. I, United Nations Statistics International Trade Center, Main Series UNCTAD-GATT.

3) En algunos sectores la ventaja comparativa de los países desarrollados sigue creciendo de manera acelerada, como en el sector químico y, en menor medida, en el de maquinaria y equipo de transporte.

4) En lo que hace a México, se observa en varios sectores VCR y GE crecientes hasta 1979. A partir de entonces, ambos indicadores se vienen abajo en todos los sectores con excepción del de los hidrocarburos.

De esta manera, puede afirmarse que el proceso de reconversión industrial internacional depende tanto de la adopción de políticas adecuadas por parte de los países desarrollados, especialmente la abstención de imponer barreras proteccionistas, acompañada por la aplicación de medidas eficaces de ajuste, pero también por parte de los países en desarrollo. En efecto, estos últimos deben adoptar medidas económicas que atraigan en verdad esos procesos productivos en que los países desarrollados van perdiendo ventaja comparativa. En este sentido, los mercados internos de los países en desarrollo, tomados uno a uno, no son lo suficientemente amplios como para hacer redituable este proceso. Es necesario contar con el mercado mundial para que las ventajas comparativas potenciales que estos países tienen se conviertan en reales y se puedan explotar.

Conclusiones

1. Pese al rápido cambio estructural registrado por las economías de los países industrializados, cuyo crecimiento está cada vez más sujeto al comportamiento del sector servicios y de las industrias de tecnología de punta, el proceso de reestructuración industrial internacional se ha hecho más lento debido a:

a) Un incremento de las restricciones a la importación en los países desarrollados.

b) La recesión en esos países durante gran parte de la década pasada y los primeros años de la actual y la consecuente caída del ritmo de crecimiento del comercio internacional.

c) La aplicación equivocada de las medidas de asistencia para el ajuste en dichos países, buscando la supervivencia de las industrias, aunque sea artificialmente, en detrimento de una reestructuración industrial internacional eficiente.

d) La recesión en los países en desarrollo y la crisis de la deuda externa desestimula la transferencia de producciones procedentes de los países desarrollados, no obstante que los primeros muestran una ventaja comparativa en las mismas.

2. El problema de la reestructuración industrial internacional es más amplio que el establecimiento de barreras al comercio. Sin embargo, éstas son, a su vez, el resultado de muchos de los otros factores que limitan el cambio estructural internacional. Por ello, un buen inicio para acelerar la transferencia de procesos productivos a los países en desarrollo, con base en una ventaja comparativa de largo plazo, es mediante la eliminación o reducción del esquema neoproteccionista establecido por los países desarrollados.

3. Es indudable que la UNCTAD desempeña un papel saludable para los países en desarrollo, tanto por sus propuestas de aflojamiento de las restricciones proteccionistas por parte de los desarrollados, como por la vigilancia estrecha que ejerce merced

a que mantiene un inventario actualizado de las medidas proteccionistas de éstos y sus efectos en los países en desarrollo.

4. Sin embargo, en concomitancia con estos objetivos, la actividad de la UNCTAD en torno a la temática del "proteccionismo y el ajuste estructural" se limita a señalar en forma crítica la política proteccionista de los países desarrollados, sin entrar en mayores detalles acerca de qué significa el cambio estructural para los que están en vías de desarrollo. Es probable que esta línea de "defensa" no sea la mejor; es conveniente indicar criterios para ambos lados que —sin ser necesariamente simétricos— se basen en un modelo más elaborado de desarrollo que sea defendible en negociaciones internacionales. Por ejemplo, en vez de declaraciones abstractas sobre la autonomía en el uso de los recursos naturales por parte de los países en desarrollo, se podría defender, con base en conceptos de desarrollo económico, el derecho soberano de cada país de fijar el precio interno de sus recursos naturales que se adapte mejor a su programa de industrialización. Una posición de este tipo podría servir de freno a las frecuentes iniciativas del Congreso estadounidense para aplicar derechos compensatorios en estos casos.

5. La estructura de la demanda de importaciones de los países en desarrollo ha ido alterándose con el correr de los años (hacia bienes intermedios y de capital), haciendo el equilibrio comercial cada vez más delicado, debido a la rigidez. La estructura de la oferta internacional de estos países ha variado menos, por lo que cualquier reducción en la protección por parte de los mismos deberá ir acompañada necesariamente no sólo por un aumento en sus exportaciones, sino también por su diversificación.

6. No podrá haber cambio estructural en los países en desarrollo mientras no se produzcan reconversiones complementarias en los sectores productivos de los países industrializados que constituyen el principal mercado de aquéllos.

7. En forma complementaria es necesario generar un cambio estructural en los flujos geográficos de las mercancías, no sólo por sus efectos políticos en cuanto a la capacidad de negociación, sino para lograr una división internacional del trabajo más integral. En primer lugar, es imprescindible elevar el comercio recíproco entre los países en desarrollo. Aquí es necesaria la participación estatal en su gestión, debido a que los vaivenes de política comercial en estos países son mucho más agudos, cosa que genera una gran desconfianza en los empresarios. Los países socialistas del CAME, así como la República Popular China, ofrecen también otras posibilidades, como lo revelan las relaciones económicas crecientes con Brasil y Argentina.

8. Se hace necesario estudiar más a fondo el comportamiento de las empresas transnacionales con relación al proteccionismo, debido a su comportamiento dicotómico maquila-mercado interno. De esta forma se podría lograr un mayor nivel de generalización (al que la propia UNCTAD podría contribuir) que coadyuvaría a formular políticas adecuadas para la inversión extranjera.

9. Hasta ahora los países desarrollados se han dedicado a crear reglas que no cumplen. El papel que pueden desempeñar los organismos multilaterales no parece promisorio como panacea. Sin embargo, se puede generar información de suma utilidad, así como fomentar la discusión con grupos de expertos cuyas conclusiones pudieran ser citadas en casos concretos donde se podrían tomar como precedentes. □