

¿Comprar lo nuestro? La ineficiencia del proteccionismo

Antonio Saravia

¿Comprar lo nuestro?

La ineficiencia del proteccionismo

Abstract

En este artículo hago una revisión de los principales argumentos utilizados a favor del proteccionismo o la idea de “comprar lo nuestro.” Explico, de la forma menos técnica posible, como cada uno de esos argumentos descansan en falacias que resultan de ignorar el costo de oportunidad de proteger la industria nacional. Cuando ignoramos este costo creamos una burbuja en la que ciertas industrias florecen solo porque no compiten internacionalmente. En el largo plazo, eso solo crea una mala asignación de recursos y, por lo tanto, menor crecimiento, menor desarrollo y mayor pobreza. Presento además el argumento central para abrir las fronteras al comercio internacional dado por el incremento de eficiencia en la asignación de recursos. Termino presentando beneficios adicionales de reducir aranceles dados por elementos culturales, competitivos, de inversión extranjera y acceso a tecnología.

1. Introducción

La idea de que “comprar lo nuestro” o “proteger la industria nacional” es útil y necesario está firmemente enraizada en nuestra psiquis colectiva. Es fácil comprobarlo leyendo columnas de opinión, revisando la malla curricular de las escuelas u observando cualquier campaña política. No hay muchas propuestas que generen mayor consenso. Partidos de todas las vertientes, empresarios, académicos, trabajadores e incluso las familias más pobres, que son las que más pierden con la idea, la abrazan sin reparo.

Hay mucho de instinto nacionalista y tribal detrás de este sentimiento proteccionista. El pertenecer a grupos sociales marcados por territorios, símbolos y culturas propias nos inclinan a pensar que lo nuestro es mejor que lo foráneo, o que lo nuestro debe ser protegido y valorado, aun si lo foráneo es más beneficioso. El instinto nacionalista y endógeno es poderoso y se resiste a aceptar las lecciones y evidencia empírica que la ciencia económica ha producido en los últimos 200 años. Tendemos a ver el comercio internacional como un partido de fútbol en el que metemos goles si exportamos, pero los encajamos si importamos. Cuando exportamos los extranjeros nos envían dinero, pero cuando importamos nosotros se lo enviamos a ellos. Es preferible, entonces, de acuerdo al sentimiento proteccionista, cuidar nuestro dinero y hacerlo circular internamente comprando lo nuestro y sustituyendo importaciones.

El sentimiento proteccionista ha producido una serie de políticas públicas que restringen severamente el comercio internacional. La mayoría de los países impone aranceles o tarifas, que no son otra cosa que impuestos específicos a la importación, cuotas o restricciones cuantitativas a lo que se interna al territorio nacional, y varias otras barreras no-arancelarias. Entre las últimas podemos contar la exigencia de certificados de origen, controles de calidad, medidas sanitarias y fitosanitarias, investigaciones de *dumping* (exportaciones a un precio menor al del mercado interno), etc. Por el lado de la oferta, dado que la idea es consumir lo nuestro, los gobiernos tienden a imponer políticas de sustitución de importaciones promoviendo ciertas industrias con subsidios, tipos de cambio preferenciales, etc. El objetivo es siempre el mismo: restringir las importaciones, desarrollarnos endógenamente y consumir lo nuestro.

Bolivia es un buen ejemplo de la importancia del sentimiento proteccionista y del daño que sus políticas pueden causar. El país ha convivido con políticas proteccionistas desde su fundación, aunque la intensidad de las mismas ha ido cambiando de acuerdo a la época.¹ No es mi intención hacer un repaso de la historia del

1 ABENDROTH, Hans Huber: "Comercio, manufactura y hacienda pública en Bolivia entre 1825 y 1870". En: *El siglo XIX: Bolivia y América Latina*. Institut français d'études andines, Lima, 1997.

proteccionismo en Bolivia, pero es bueno mencionar que la intensidad de estas políticas llegó a un punto álgido en la década de los 50 y 60, como parte de la ola latinoamericana de sustitución de importaciones impulsada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Como muchos estudios han comprobado^{2,3,4} la idea cepalina de la sustitución de importaciones fue un rotundo fracaso y culminó en lo que hoy llamamos en Latinoamérica la *Década Perdida de los 80*. Con el advenimiento de la Nueva Política Económica en 1985, el paradigma giró hacia la liberalización de los mercados y la menor participación del Estado, y así las políticas proteccionistas experimentaron un retroceso.⁵ Pero al comenzar el nuevo siglo y con la renovación de políticas estatistas en la región, encarnadas en Bolivia en el gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS), el proteccionismo volvió al centro de la política económica. Una muestra clara es que el actual gobierno de Luis Arce ha vuelto a situar a la sustitución de importaciones como un pilar fundamental de su modelo económico.⁶

La gran ironía, por supuesto, es que la importación ilegal de productos extranjeros ha crecido vertiginosamente en el país en las últimas dos décadas, justo cuando el MAS revivía el espíritu proteccionista. El contrabando se ha convertido en un pilar de nuestra economía llegando a representar alrededor de USD 3.000 millones o el 7,5 % del PIB.⁷

- 2 TAYLOR, Alan M.: "On the costs of inward-looking development: Price distortions, growth, and divergence in Latin America." *The Journal of Economic History*, Vol. 58, No. 1 (Mar., 1998), pp. 1-28.
- 3 DE LONG, James Bradford & SUMMERS, Lawrence H.: "Equipment investment and economic growth." *Quarterly Journal of Economics*, Volume 106, Issue 2, May 1991, pp. 445-502.
- 4 EDWARDS, Sebastian: *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*. Oxford University Press, New York, 1995.
- 5 ORÍAS ARREDONDO, Ramiro: 1997. "Bolivia en el comercio mundial: Entre la globalización y la marginalización." *Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, Vol. 30 Núm. 118, Abril - Junio 1997, pp. 216-234.
- 6 MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO: *Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025*. La Paz, 2021.
- 7 CONDORI, Edwin: "El contrabando se triplicó en los últimos años en Bolivia, según la Cámara de Industria." *La Razón*, 11 de agosto de 2021.

Para los entusiastas del sentimiento proteccionista, las políticas implantadas en el país para proteger la industria nacional pueden ser consideradas, entonces, un rotundo éxito, o un rotundo fracaso. Todo depende de cómo se interprete la evidencia. Uno podría decir que han sido un rotundo éxito porque han hecho que la importación legal por vías formales haya sido casi nula. Pero también se las puede considerar un rotundo fracaso porque no han logrado frenar, y en realidad han promovido, la importación ilegal de contrabando, con lo que el objetivo de proteger la industria nacional no se ha cumplido. Y este es un factor muy importante de anotar. Mientras más estrictas sean las medidas proteccionistas, más se incentivará el mercado negro pues mayores serán los incentivos de consumidores e importadores de comerciar al margen de la ley.

Uno de los argumentos más utilizados para explicar la creciente importancia del contrabando, al margen del poderoso incentivo a eludir las políticas proteccionistas, es el del tipo de cambio fijo. Bolivia mantiene un tipo de cambio fijo desde el 2011 y el argumento sostiene que esta paridad, que se mantiene al mismo tiempo que las monedas de nuestros vecinos se devalúa, encarece los productos nacionales y abarata los internacionales. Pero dado que una devaluación del boliviano dispararía un proceso inflacionario, que mantendría constante (o incluso apreciaría) el tipo de cambio real, no es claro que una devaluación disminuiría el contrabando.

El sentimiento proteccionista y sus políticas públicas requieren una cuidadosa evaluación de sus resultados. La idea de que comprar lo nuestro será beneficioso para la economía ha causado serias crisis en el pasado y es importante entender su racionalidad. Ese es el objetivo de este artículo: analizar los efectos de las políticas proteccionistas más comunes y determinar si “proteger la industria nacional” genera un beneficio neto para el país.

La siguiente sección describe los argumentos más comunes para proteger la industria nacional. La sección tres analiza las diferentes políticas proteccionistas y sus efectos. La sección cuatro expone beneficios adicionales de remover barreras al comercio internacional. La sección cinco presenta las conclusiones.

2. Argumentos a favor de la protección de la industria nacional

2.1. La industria naciente

Uno de los argumentos más comunes es el de la industria naciente o infante. De acuerdo a este argumento, las industrias nacionales necesitan ser protegidas durante sus primeros años de vida porque su inexperiencia o poco desarrollo hacen que no sean competitivas y, por lo tanto, no generen ganancias. Sin la protección del gobierno contra la competencia internacional, estas industrias no se desarrollarían, no generarían empleo y terminarían fracasando.

Este argumento genera simpatía entre la población y refuerza el sentimiento proteccionista porque es muy fácil hacer el paralelismo entre industrias infantiles y nuestros propios hijos. Sabemos que si los padres no protegen a sus hijos durante sus primeros años de vida, estos tienen una alta probabilidad de lastimarse o incluso morir. Suena muy razonable, entonces, pensar que nuestras industrias nacientes deben protegerse de la misma forma, hasta que estas se desarrollen, sean fuertes y puedan valerse y competir por sí mismas.

Pero el argumento es bastante problemático desde un punto de vista económico/empresarial. Muy pocas industrias y/o empresas son exitosas en sus primeros años de vida. Los ciclos naturales de un negocio generalmente no contemplan ganancias desde el inicio de operaciones. Es normal registrar pérdidas, o al menos no registrar ganancias, durante los primeros años a medida que se aprende sobre el producto, la función empresarial, el mercado de proveedores, las regulaciones existentes, etc. La gran mayoría de las empresas tienen presupuestado registrar números rojos durante sus primeros años y entienden que existe una curva de aprendizaje.

Proteger a las empresas durante su etapa infante puede, entonces, crear más problemas que soluciones. Uno de esos problemas es que la protección contra la competencia puede desacelerar la curva de aprendizaje. Sin enfrentar la realidad es más difícil tener

los incentivos para generar eficiencia de la manera más rápida y expedita posible. Si los consumidores compran el producto nacional, no porque sea mejor sino porque la protección hace que el producto importado sea más caro, entonces las empresas nacionales pueden caer en la ilusión, o la comodidad, de pensar que su producto no necesita ser mejorado ni sus costos aminorados.

Otro potencial problema de este argumento es la definición temporal de industria infante. ¿Cuándo se deja de ser infante? ¿En un año, en dos o en diez? Claramente esto dependerá de la industria, del tipo de producto, del acceso a financiamiento, etc. El problema aquí es que cada industria y/o empresa argumentará por la definición de infante más larga posible y esto será muy difícil de decidir o determinar por los burócratas que aplican las políticas.

Y esto lleva a un tercer problema: el gasto de recursos en cabildeo o *lobby*. Si el gobierno ha decidido proteger a las industrias infantiles, todas las industrias tendrán fuertes incentivos a argumentar que se encuentran en dicho período y que, dadas las características específicas de las mismas, el período de su infancia es muy largo. Sabemos, además, que el cabildeo está directamente relacionado con la corrupción. En suma, el argumento de la industria naciente es problemático, genera incentivos perversos y da pie al uso de recursos en actividades no productivas.

2.2. La protección de empleos

Este es otro argumento muy común para justificar políticas proteccionistas. La idea es simple. Si protegemos la industria nacional, nuestras empresas sobrevivirán y con ellas los empleos que hayan podido crear. Si, al contrario, removemos los aranceles y otras barreras al comercio internacional, y nuestras empresas no pueden competir, generaremos desempleo.

Los problemas centrales de este argumento son dos: por un lado, olvida que los trabajadores son también consumidores, y, por otro lado, plantea el análisis desde un punto de vista estático y no dinámico. Veamos.

Los trabajadores no solo trabajan, sino que también consumen. Si bien es cierto que, al remover las barreras al comercio, las empresas que no puedan competir con los productos importados podrían desaparecer, y con ellas muchos puestos de trabajo, también es cierto que los trabajadores tendrían acceso a productos importados a un precio menor. El efecto sobre el ingreso real de los trabajadores es, por lo tanto, ambiguo. Podemos perder puestos de trabajo o ver una reducción de salarios nominales, pero tendremos acceso a bienes más baratos.

El argumento, además, considera la pérdida de empleo desde un punto de vista estático. La eliminación de barreras al comercio produce pérdidas de empleo en algunas industrias, pero eso libera recursos escasos que ahora pueden usarse en otras industrias (aquellas en las que sí podemos competir). Además, el ahorro de los consumidores, que ahora tienen acceso a productos más baratos, se canalizará a través del sector financiero hacia inversiones que desarrollen nuevas industrias. Así, si bien en el corto plazo perdemos empleo, en el largo plazo los recuperamos o incluso los incrementamos, con la gran ventaja, además, de que serán empleos en industrias en las que sí podemos competir. La apertura al comercio internacional, entonces, no destruye empleos, sino que los transforma ganando eficiencia.

2.3. Los aranceles permiten un ingreso al fisco

Este argumento es muy popular en países como el nuestro con muchísima informalidad y en los que es muy difícil expandir la base tributaria. Los aranceles son más fáciles de recaudar que los impuestos internos ya que, al menos en teoría, todos los productos importados son registrados al pasar la frontera. Esto minimiza la evasión y proporciona una fuente importante de recursos para el gobierno.

Pero este argumento presenta al menos dos problemas.

El primero consiste en que, cuando los aranceles (más los *fees* aduaneros y otros cobros administrativos) son relativamente altos,

los importadores tienen muchos incentivos a pasar los productos por lugares fronterizos no autorizados, *i.e.*, de contrabando. En otras palabras, al igual que los impuestos internos, los aranceles están sujetos a la Curva de Laffer. Recordemos que esta curva ilustra la relación entre la tasa impositiva y las recaudaciones. A medida que sube la tasa impositiva, suben las recaudaciones, pero pasado un punto crítico, mayores subidas de la tasa generan evasión y, por lo tanto, reducen la recaudación. Ese ha sido el caso en Bolivia. Los aranceles y costos aduaneros son extremadamente altos. Para poder importar y comercializar legalmente un producto importado, una empresa importadora debe pagar el arancel (10 %), las tasas o *fees* aduaneros (5 %) (tasas de almacenaje, verificación, despacho etc.), el IVA (14,94 %) y el impuesto al consumo específico (esto aplica para autos, bebidas alcohólicas y cigarrillos). En suma, una importación legal debe pagar alrededor de un 30 % del precio original en impuestos. Posteriormente, la empresa importadora deberá pagar el impuesto a las utilidades (25 %) y, probablemente, el impuesto a las transacciones financieras (3 %). Importar legal y formalmente es, por lo tanto, extremadamente caro y no sorprende que la gran mayoría de importadores prefiera arriesgarse a hacerlo ilegalmente. El gobierno, entonces, no recauda lo que esperaba con la imposición de aranceles. Se estima que el contrabando le niega al Estado unos USD 600 millones al año en recaudación tributaria (1,5 % del PIB).

El segundo problema es más profundo. No es claro que sea beneficioso que el Estado recaude más cobrando impuestos a las empresas importadoras y a los consumidores que compran productos importados. Aquí la pregunta de fondo es si el país está mejor cuando los políticos administran nuestro dinero o cuando lo hacemos nosotros mismos. Esta pregunta no es sencilla y se ha escrito mucho tratando de responderla. En el caso boliviano, sin embargo, la pregunta es menos complicada. La ineficiencia de la administración estatal es tan profunda que hace que la comparación entre las dos alternativas sea mucho más fácil.

2.4. Somos un país pobre, si no protegemos la industria nacional no podremos competir en nada

Este argumento expresa un temor muy común en países en desarrollo. Dado que estos países no tienen el acceso a tecnología, inversión o capital humano que sus socios comerciales poseen, su capacidad de producción es menor en casi todos los rubros. Se considera, entonces, que, sin protección a la industria nacional, el país no podrá competir en nada o casi nada.

El defecto de este argumento es que confunde los determinantes del comercio internacional. La posibilidad de beneficiarse de este está dada no por la productividad o capacidad de producción (ventaja absoluta), sino por el costo de oportunidad de producir un determinado bien (ventaja comparativa). Veamos esto usando un ejemplo hipotético. Digamos que Estados Unidos puede producir más, de cualquier producto, que Honduras. Dado que Estados Unidos posee mayor tecnología, inversión y capital humano, este país puede producir más tomates, autos, películas, servicios financieros, etc., que Honduras. Pero note que cada vez que Estados Unidos produce, por ejemplo, tomates, el costo de oportunidad de hacerlo es enorme ya que usa recursos que podrían ser empleados en la producción de autos, películas o servicios financieros. Dado que Honduras no produce estos productos, el costo de oportunidad de producir tomates para este país es menor al que enfrenta Estados Unidos. En otras palabras, producir tomates en Honduras es más barato que en Estados Unidos porque, al contrario de este país, Honduras no debe renunciar a la producción de otros importantes productos al hacerlo. Se concluye, entonces, que, aunque Estados Unidos tiene ventaja absoluta en todo, no tiene ventaja comparativa en tomates. Honduras la tiene. Es, por lo tanto, beneficioso que ambos países se especialicen en las industrias en las que poseen ventaja comparativa y comercien entre ellos. Si Estados Unidos produce autos y Honduras tomates, estos productos estarán siendo producidos en los lugares en los que es más barato hacerlo. Esa ganancia en eficiencia será compartida por los dos países al momento de intercambiar los bienes.

En suma, aun si países en desarrollo como Bolivia no poseen ventaja absoluta en nada, sí poseerán ventaja comparativa en algún producto o industria y, por lo tanto, se beneficiarán de comerciar abiertamente con otros países. A medida que el comercio fluctuó, además, las ganancias en eficiencia podrán generar mayor acumulación de capital físico y humano que ultimadamente harán que el país desarrolle nuevas ventajas comparativas.

2.5. Soberanía alimentaria

El término “soberanía alimentaria” fue introducido en 1996 por la Vía Campesina, una organización internacional de campesinos y pequeños agricultores que promueven la agricultura local y familiar, el “derecho a semillas,” el “derecho a tierras,” la “igualdad de género,” y la “justicia social.” La Vía Campesina apoya, además, abiertamente al izquierdista World Social Forum y se declara abiertamente anti-capitalista y anti-comercio internacional.⁸

La Vía Campesina definió la soberanía alimentaria como “el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos con base en la pequeña y mediana producción.” En otras palabras, la idea de soberanía alimentaria requiere que los alimentos sean producidos localmente. Este paradigma es, por lo tanto, profundamente proteccionista y se opone a la importación de alimentos baratos producidos por empresas transnacionales porque esto debilitaría la producción local. La idea fue presentada en sociedad y amplificada por las Naciones Unidas durante su Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996.

La idea de soberanía alimentaria ignora el principio de ventaja comparativa definido arriba. Si una transnacional produce alimentos a un precio menor que los productores locales porque aplica tecnología y economías de escala a la que estos no tienen acceso, ¿deberemos ser “soberanos” y prohibir esa importación haciendo

8 VÍA CAMPESINA: Visto 25/9/2022 en https://en.wikipedia.org/wiki/Via_Campesina.

que las familias paguen más a los productores locales? El argumento de los exponentes de la soberanía alimentaria recae, otra vez, en los empleos: sin soberanía alimentaria perderemos empleos en agricultura. Pero, aunque probablemente eso sea así, los excedentes que generaremos al comprar comida barata podrán ser usados en otras actividades productivas. El comercio internacional no destruye trabajos, simplemente los mueve a los rubros en los que tenemos ventaja comparativa.

Un ejemplo es suficiente. Japón pasó de tener un 20 % de sus trabajadores en agricultura en 1970, a tener al día de hoy solo un 3 % en esa actividad. Japón importa, además, más del 60 % de sus alimentos. Claramente no es un país “soberano” alimentariamente pero no es algo que les quite el sueño. Japón tiene mucho más acceso a comida importándola, y dedicándose a su ventaja comparativa, que produciéndola.

3. Políticas proteccionistas y su efecto en la economía

Analicemos ahora las políticas más comúnmente usadas para proteger la industria nacional.

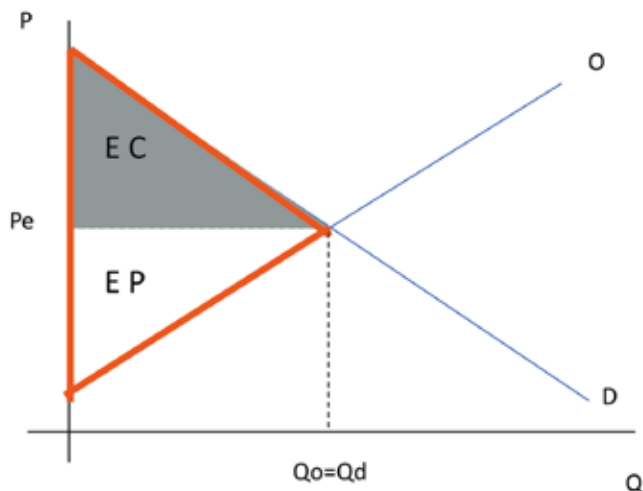
3.1 Aranceles

Los aranceles son impuestos o tarifas aplicados exclusivamente a productos importados. La idea es hacer que estos sean más caros y así generar incentivos para que el consumidor final vuelque su consumo hacia los productos nacionales. Los aranceles generan ganadores y perdedores. Los ganadores son claramente los productores nacionales que ahora podrán vender más a un precio mayor. Los perdedores serán los consumidores pues ahora comprarán menos y, por supuesto, a un precio mayor. Otro ganador será el gobierno que recibirá la recaudación del impuesto.

La pregunta clave es ¿cuál es el efecto neto? ¿Las ganancias de los productores y el gobierno compensan la pérdida de los consu-

midores? La respuesta a esta última pregunta es no. Es fácil verlo en un simple gráfico de oferta y demanda.

Figura 1
Equilibrio interno y excedentes



Elaboración propia.

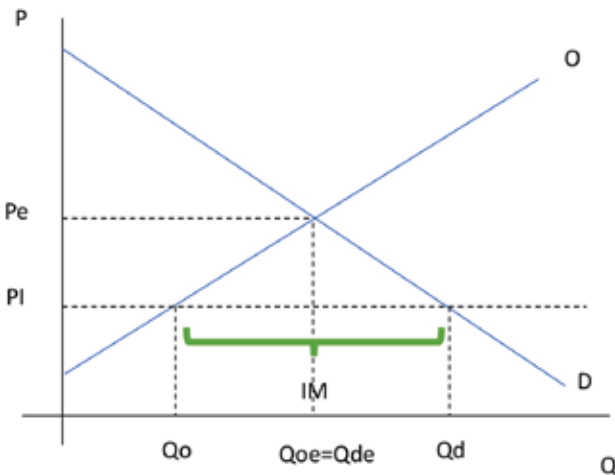
Asumamos que la Figura 1 representa el mercado interno de cerveza en Bolivia sin acceso a mercados internacionales (en autarquía). Los productores están representados por la curva de oferta (O) y los consumidores por la curva de demanda (D). Sin restricciones impuestas por el gobierno, el mercado interno genera un equilibrio en el precio P_e , que hace que la cantidad ofrecida (Q_o) sea igual a la cantidad demandada (Q_d).

Un equilibrio de mercado implica eficiencia ya que, en ese punto, no hay escasez ni sobre-producción. Todo consumidor que quiera comprar cerveza nacional al precio P_e podrá hacerlo y todo productor que quiera vender al precio P_e encontrará un consumidor para su producción.

Como resultado de ese equilibrio, el excedente del consumidor (EC) puede medirse como el triángulo gris por debajo de la demanda y por encima del precio. Por su parte, el excedente del productor (EP) puede medirse como el triángulo blanco por debajo del precio y por encima de la oferta. Los excedentes del consumidor y del productor representan el beneficio que estos agentes perciben por participar en el mercado. Muestran gráficamente que, dado que cada transacción es voluntaria, todo consumidor que compra cerveza incrementa su bienestar (incluso tomando en cuenta el precio que pagó), y cada productor que la vende está mejor que antes de hacerlo (obtiene ganancias por su emprendimiento).

Imaginemos ahora que abrimos la economía al comercio internacional y descubrimos que podemos importar la misma cerveza de nuestros países vecinos por un precio menor. Llamemos a este precio el precio internacional o PI. La Figura 2 muestra el tamaño de la importación (IM).

Figura 2
Precio internacional e importaciones

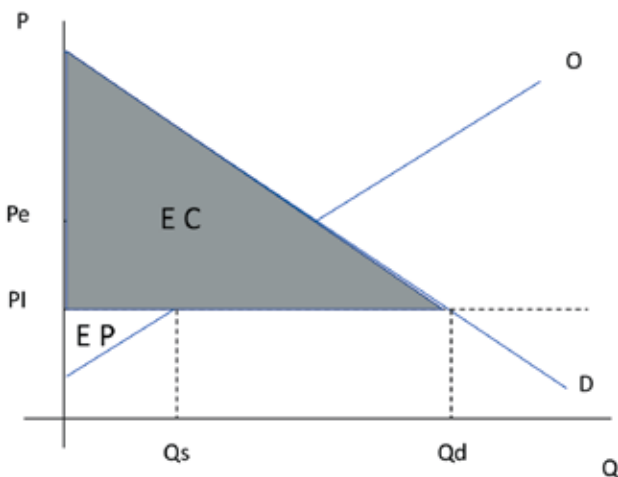


Elaboración propia.

Dado que el precio internacional es menor, y los consumidores tienen acceso a él, los consumidores comprarán ahora más cerveza. La nueva cantidad demandada es Q_d , que es mayor a la cantidad de equilibrio interno anterior, Q_{de} . Pero dado que ahora el precio es menor, los productores nacionales producirán menos (Q_o) porque que no tienen incentivos a producir lo mismo que producían antes de la apertura cuando el precio era P_e . Los consumidores comprarán Q_o de productores nacionales y la distancia IM (importaciones) de productores extranjeros.

Es fácil deducir que pasará con los excedentes. La Figura 3 muestra los nuevos excedentes del consumidor y del productor. Claramente los consumidores son los grandes favorecidos por la apertura al comercio internacional. Su excedente es mucho mayor. Los perdedores son los productores que ahora tienen un excedente mucho menor.

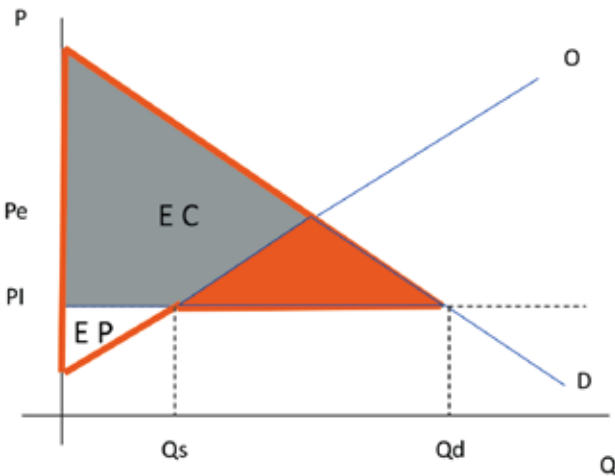
Figura 3
Excedentes después de la apertura



Elaboración propia.

Es importante notar que, con comercio internacional, el incremento en el excedente del consumidor es mayor a la caída en el excedente del productor. Esto significa que el país en su conjunto está mejor con comercio internacional que sin él. En otras palabras, el excedente agregado es mayor con comercio internacional que sin él. La ganancia para el país está representada por el área naranja en la Figura 4.

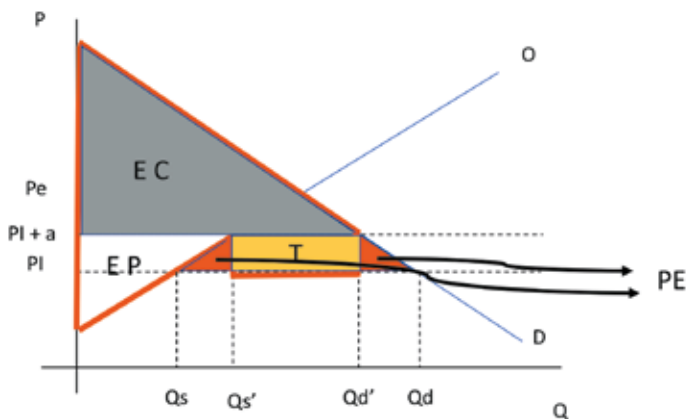
Figura 4
Ganancia de la economía después de la apertura comercial



Elaboración propia.

Supongamos ahora que el gobierno impone un arancel de tamaño "a" a la importación de cerveza. Este impuesto hará subir el precio internacional de PI a $PI+a$ y, por lo tanto, disminuirá las importaciones, reducirá el excedente del consumidor, incrementará el excedente del productor y generará un ingreso para el gobierno. La Figura 5 muestra estos cambios.

Figura 5
Arancel, excedentes e ingreso del gobierno



Elaboración propia.

Con la imposición del arancel las importaciones se reducen, de la distancia $Q_s - Q_d$, a la distancia $Q_{s'} - Q_{d'}$. En relación a la Figura 3, los ganadores son ahora los productores, que incrementan su venta y su excedente, y los perdedores son los consumidores, que reducen su compra y su excedente. Existe además un nuevo ganador, el gobierno que recolecta el ingreso tributario T (que es el resultado de multiplicar el arancel por la cantidad importada).

En la Figura 4, el triángulo naranja representaba la ganancia para la sociedad después de que la economía se abriera al comercio internacional. Con el arancel, esa área se desvanece a excepción del rectángulo T que representa el ingreso del gobierno. Uno puede argumentar, por ejemplo, que el gobierno es completamente eficiente (y no existe corrupción), y devuelve el ingreso T a los consumidores y a los productores para que sea parte de sus correspondientes excedentes. Pero, aun así, el triángulo naranja no se recupera del todo. Las dos esquinas nunca se logran recuperar. Estas dos esquinas representan la pérdida de eficiencia (PE) que genera el arancel.

El ejercicio gráfico que acabamos de hacer muestra claramente que el efecto neto de un arancel es negativo en relación a una situación de completa apertura comercial. Las ganancias de los productores y del gobierno, no compensan la pérdida de los consumidores. Dinámicamente, esta pérdida implica además menor inversión y menor desarrollo de productos en los que el país sí tiene ventaja comparativa.

La estructura de tributos aduaneros a la importación en Bolivia es la siguiente:

1. **Gravamen Arancelario (GA)** = el 10 % del valor CIF (valor que incluye el costo, el seguro y el flete de transporte) para bienes de consumo. Las alícuotas son del 5 y el 0 % para bienes de capital.
2. **Impuesto al Valor Agregado (IVA)** = 14,94 % sobre la base imponible que consiste del valor CIF más el GA efectivamente pagado, más otras erogaciones no facturadas para efectuar el despacho aduanero.
3. **Verificación de importaciones** = el 1,75 % del valor FOB (valor de la mercancía puesta a bordo).
4. **Agencia despachante** = Entre el 2 y el 5 % del valor CIF frontera.
5. **Recinto aduanero** = Tarifa que varía según el peso y volumen de la mercancía, y el tiempo de permanencia en el recinto aduanero.
6. **Impuestos aplicables a productos específicos:** Impuesto al Consumo Específico (ICE) para bebidas, cigarrillos, vehículos y motocicletas. Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) con tasas específicas establecidas de acuerdo a norma.

El costo tributario total de importación se eleva, por lo tanto, aproximadamente al 30 % del valor CIF. Este es el valor de "a" en nuestros gráficos de arriba. Pero, como hemos dicho antes, la carga tributaria no termina ahí. Una vez ingresado el producto, la empresa importadora deberá pagar muy probablemente el impuesto a las utilidades

(25 %) y el impuesto a las transacciones financieras (3 %). No sorprende, entonces, que los incentivos para burlar la ley e importar de contrabando sean altísimos. Esto, a su vez, genera una inmensa informalidad dentro del territorio nacional. Se estima que un 80 % de la fuerza de trabajo se encuentra en el sector informal.⁹

3.2. Sustitución de importaciones

La idea de la sustitución de importaciones empezó a desarrollarse en Latinoamérica después de la segunda guerra mundial, a finales de la década de los años 40. La motivación tenía dos pilares.

El primero era la observación de que las economías de los países latinoamericanos dependían casi exclusivamente de la exportación de materias primas y esto los hacía muy vulnerables a los ciclos económicos internacionales. La primera guerra mundial y la Gran Depresión, por ejemplo, habían determinado una fuerte caída de la demanda por materias primas generando recesiones en la región. La segunda guerra mundial había revertido esa tendencia, pero una vez finalizado el conflicto, la demanda por materias primas había vuelto a caer. Esta dependencia hacía muy volátiles los ingresos de nuestros países.

El segundo pilar consistía en la observación de que los productos industrializados subían paulatinamente de valor mientras las materias primas se movían en la dirección opuesta. El economista argentino Raúl Prébisch y el exiliado alemán Hans Singer estudiaron la evolución de precios y concluyeron que los precios del café, el estaño, el cobre, las bananas, etc., seguirían cayendo, mientras los precios de los bienes manufacturados o industrializados tenderían a aumentar. En otras palabras, Prébisch y Singer concluyeron que los términos de intercambio (índice de precios de exportación / índice de precios de importación) se deteriorarían sin remedio. Esa observación fue denominada el “pesimismo exportador.”

9 MAURIZIO, Roxana: *Empleo e Informalidad en América Latina y el Caribe: Una Recuperación Insuficiente y Desigual*. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021, Septiembre 2021.

La solución, naturalmente, consistía en sustituir las importaciones de bienes manufacturados e industrializar nuestras economías. Con el impulso de la CEPAL, de la cual Prébisch era presidente, la estrategia de sustitución de importaciones estableció una serie de medidas entre las que se pueden contar: incremento de aranceles a productos importados, subsidios a industrias que prometían sustituir los productos foráneos, tipos de cambio diferenciados para favorecer a ciertas industrias, creación de empresas públicas que produjeran bienes manufacturados, etc.

Las políticas de sustitución de importaciones generaron tremendos desequilibrios e ineficiencias. Los gobiernos empezaron a producir, o a subsidiar la producción, de productos manufacturados sin un criterio empresarial de mercado. Dado que nuestros países no tenían la tecnología, el capital humano o las economías de escala que habían generado los países industrializados, nuestros productos manufacturados eran caros y de menor calidad. Los gobiernos debían escoger las industrias a las que apoyaba y a las que no apoyaba (industrias ganadoras y perdedoras) sin un criterio empresarial e influidos por el cabildeo de las empresas interesadas en recibir ese apoyo. En otras palabras, la sustitución de importaciones alejó a los países de su ventaja comparativa y, por lo tanto, impidió asignar los recursos eficientemente. Como hemos dicho, estas políticas fueron largamente responsables de la crisis de la década de los 80.

Prébisch y Singer estaban equivocados. Por un lado, no era muy claro que los términos de intercambio fueran a deteriorarse a través del tiempo. Si bien parecería razonable pensar que la demanda por materias primas sería cada vez menor, y que la demanda por bienes manufacturados sería cada vez mayor, eso no implicaba que los precios de las primeras caerían y que los precios de los segundos subirían. En particular, el incremento en la productividad de bienes manufacturados podría hacer pensar que, en realidad, sus precios caerían. Por otro lado, Prébisch y Singer tendrían que haber previsto que forzar una industrialización con políticas proteccionistas causaría una serie de desequilibrios, ineficiencias, búsqueda de rentas, mercados negros, etc.

La sustitución de importaciones es, por lo tanto, una estrategia que solo causa mayor pobreza. Un país solo ganará en eficiencia, crecimiento y desarrollo persiguiendo su ventaja comparativa.

3.3. Devaluación del tipo de cambio

Otra típica medida proteccionista consiste en devaluar el tipo de cambio haciendo más barata la moneda local. Dado que para importar se necesitan dólares, una devaluación que haga los dólares más caros, hará más caras las importaciones. A su vez, la devaluación hará la moneda local más barata y, por lo tanto, incentivará las exportaciones. Una devaluación, entonces, tiende a favorecer una balanza comercial positiva.

En Bolivia, el tipo de cambio ha estado fijo desde el 2011. Dado que muchos de nuestros socios comerciales han ido devaluando su moneda, se argumenta que el boliviano estaría sobrevaluado y que esto perjudicaría a la industria nacional al hacerla más cara y, por lo tanto, menos competitiva.

Pero la preocupación sobre la pérdida de competitividad se ha concentrado erróneamente en el tipo de cambio nominal (el precio del dólar en bolivianos) cuando lo que realmente importa es el tipo de cambio real (el precio relativo de bienes y servicios expresados en la misma moneda). La fórmula para calcular el tipo de cambio real es muy sencilla:

$$\textit{tipo de cambio real} = \textit{tipo de cambio nominal} * (P_x / P),$$

donde P_x es el nivel de precios de nuestros socios comerciales y P es el nivel de precios doméstico. En otras palabras, el tipo de cambio real es el tipo de cambio nominal ajustado por el nivel de precios dentro y fuera del país.

Veamos un ejemplo para entender la diferencia entre el tipo de cambio nominal y el tipo de cambio real. Imagínese que Ud. me da Bs100 y, a cambio, yo le doy a escoger entre recibir 292 pesos

mexicanos o 1.646 yenes japoneses. ¿Qué opción elegiría? Difícil pregunta. A Ud. no le sirve de mucho saber que puede recibir 292 pesos mexicanos o 1.646 yenes japoneses si no sabe cuánto puede comprar con ese dinero. En otras palabras, a Ud. no le importa el tipo de cambio nominal, sino el real: cuanto puede comprar con esos montos de dinero. Para eso necesitamos saber el nivel de precios en cada uno de esos países.

¿Qué pasaría si se flexibiliza el tipo de cambio en Bolivia y se devalúa? El tipo de cambio nominal subiría (de Bs7 por dólar a, por ejemplo, Bs10 por dólar) y, en un principio (con P_x y P constantes), eso haría subir el tipo de cambio real. Nuestros productos serían, entonces, más competitivos. Pero ese sería el resultado solo en el corto plazo. Eventualmente la devaluación del boliviano generaría inflación dado que todos trataríamos de protegernos subiendo precios al saber que cada boliviano que recibamos podrá comprar menos dólares. Fíjese de nuevo en la fórmula de arriba. Por un lado, la devaluación sube el numerador pero, por otro lado, también sube el denominador (P), dejando el resultado final (el tipo de cambio real) constante. Y dado que, como ya hemos dicho, el tipo de cambio real es el que realmente importa, la devaluación no hará más competitivos nuestros productos ni mejorará la balanza comercial. La política monetaria (devaluar) no afecta el tipo de cambio real ni la balanza comercial en el largo plazo. Estas variables solamente cambian cuando cambian las condiciones reales en la economía (productividad, tecnología, institucionalidad, etc.).

El tipo de cambio fijo ha sido el ancla de las expectativas inflacionarias y el cancerbero más celoso de la estabilidad macroeconómica en el país. Abandonarlo implica soltar las amarras y darle al gobierno la opción abierta de abusar de políticas monetarias y fiscales expansivas que pueden causar masivos desequilibrios macroeconómicos. El tipo de cambio fijo implica una posición filosófica muy clara: debemos vivir de acuerdo con nuestra realidad económica y no de acuerdo con políticas fiscales o monetarias que ilusionen a partir de deuda e impresión inorgánica. El tipo de cambio fijo remueve mucho de la acción e influencia del gobierno en la economía y ese es un importante fin en sí mismo.

4. Beneficios adicionales de la apertura comercial

Hemos visto las razones esgrimidas para restringir el comercio internacional y las políticas más comúnmente usadas para hacerlo. Nuestro análisis ha demostrado que dichas razones, y dichas políticas, no tienen mucho asidero. En particular, hemos demostrado que cuando un país se abre irrestrictamente al comercio internacional, este incrementa significativamente su eficiencia en la asignación de recursos. Al contrario, cuando un país impone barreras al comercio internacional, esta eficiencia se reduce. Pero las ventajas del comercio internacional van incluso más allá de este beneficio. Veamos.

4.1. Competencia

Enfrentar la competencia internacional no es fácil y, como hemos dicho antes, puede significar que algunas industrias locales desaparezcan. Ya sabemos, sin embargo, que ese no es un mal resultado si consideramos que esos recursos se moverán hacia industrias en las que sí tengamos ventaja comparativa. Este es el proceso que el economista Joseph Schumpeter llamaba “destrucción creativa”: la destrucción de industrias que no puedan competir libera recursos para crear o desarrollar nuevas.

Enfrentar la competencia es, entonces, un beneficio en sí mismo. Solo abriendo nuestras fronteras y eliminando aranceles podremos enfrentarnos al mercado internacional y descubrir qué podemos producir a un costo menor, *e.g.* podremos descubrir cuál es nuestra ventaja comparativa. Si, por el contrario, imponemos altos aranceles y otras barreras al comercio internacional, viviremos en una burbuja sin saber si somos competitivos o no. La competencia internacional es crucial, entonces, para encontrar la vocación productiva de un país.

4.2. Acceso a nueva tecnología

Otro beneficio implícito del comercio internacional es el acceso a nueva tecnología y métodos de producción. Cuando compramos bienes de afuera no solo disfrutamos de su consumo, sino que

también aprendemos de los procesos tecnológicos usados en su producción. Las importaciones son una ventana a la innovación que se desarrolla en otros países. Cuando subimos los aranceles y reducimos la importación, reducimos este beneficio y nos obligamos a vivir un oscurantismo tecnológico.

4.3. Cultura

La posibilidad de comerciar con otros países no solo nos abre una ventana a sus innovaciones, sino también a su cultura. Esto nos permite encontrar una mayor diversidad de ideas, tradiciones y formas de ver el mundo. Los beneficios de abrir nuestras fronteras, y no insistir en solo comprar lo nuestro, produce beneficios en nuestro sistema educativo y en nuestra producción intelectual, artística y científica.

4.4. Inversión extranjera

Un país abierto y que comercia es, potencialmente, un importante destino de inversión extranjera. Grandes compañías transnacionales invierten en países emergentes como China, Vietnam, Bangladesh, etc., pero una de las condiciones necesarias es que dichos países estén abiertos al comercio internacional. La inversión de estas compañías requiere de insumos importados y genera producción que después es exportada a países desarrollados. Este fenómeno conocido como “comercio internacional dentro de la firma” genera muchas ventajas para las compañías y los trabajadores en el país que recibe la inversión. Pero no solo los trabajadores se benefician, también lo hacen las empresas locales que tienen acceso a las innovaciones tecnológicas que traen las compañías extranjeras.

5. Conclusión

Hemos analizado cinco razones utilizadas para favorecer restricciones al comercio internacional y tres políticas comúnmente utilizadas

para hacerlo. Hemos, además, presentado beneficios adicionales de la apertura al comercio internacional, al margen del incremento en eficiencia.

El gran problema de los diferentes argumentos a favor del proteccionismo es que ignoran los costos de oportunidad de proteger la industria nacional. En el caso del argumento de la industria naciente o infante, se ignora que la mayoría de las empresas infantiles ya tienen presupuestado no generar ganancias en sus primeros años de vida y, por lo tanto, la protección puede generar ineficiencia, dependencia, búsqueda de rentas y proteccionismo. En el caso del argumento de empleos, se ignora que los trabajadores también son consumidores y que proteger empleos en una industria implica que las familias consumidoras deberán pagar mayores precios. Se ignora además que los trabajos protegidos hoy implican una pérdida de trabajos en el futuro en las industrias en las que el país tiene ventaja comparativa. El argumento sobre ingresos fiscales ignora la Curva de Laffer. Dado que los costos aduaneros en Bolivia pueden representar más del 30 % del valor del producto, el proteccionismo arancelario genera un enorme contrabando y el Estado resigna unos USD 600 millones al año. El argumento sobre la imposibilidad de competir ignora que proteger la industria nacional no le permite al país descubrir su ventaja comparativa. Finalmente, el argumento de la soberanía alimentaria ignora que proteger la agricultura nacional implica hacer más caros los alimentos, lo cual afecta severamente a las familias.

Proteger la industria nacional es, entonces, muy costoso y no permite que el país encuentre su vocación productiva. Equivale a crear una burbuja en la que ciertas industrias florecen solo porque no compiten internacionalmente. En el largo plazo, eso solo crea una mala asignación de recursos y, por lo tanto, menor crecimiento, menor desarrollo y mayor pobreza. Si bien una apertura comercial puede causar una disrupción de corto plazo que puede llevar al quiebre de algunas empresas y a la pérdida de empleos en algunas industrias, en el largo plazo esta apertura comercial permitirá ganancias de eficiencia que generará mayor desarrollo. Esto es lo que Joseph Schumpeter llamaba “destrucción creativa”.

Existe una enorme literatura que muestra los beneficios en términos de crecimiento y desarrollo de abrirse al comercio internacional. Los países que reducen aranceles, cupos y barreras no arancelarias tienden a generar crecimiento y por, lo tanto, desarrollo para su gente. Solo para mencionar uno de esos estudios de la Reserva Federal de Saint Louis,¹⁰ usan el índice de apertura comercial, que es parte del Índice de Libertad Económica de la Fundación Heritage, y encuentran que los 79 países que incrementaron su índice de apertura comercial entre 1997 y 2006, crecieron a una tasa del 2,5 % anual entre 1995 y 2003, mientras que los 28 países que redujeron su índice de apertura comercial entre 1997 y 2006, crecieron solo a una tasa del 1,8 % entre 1995 y 2003.¹¹

Byrge y Pakko¹² también encuentran que la apertura comercial es un complemento importante de la libertad económica general. Dentro de los 79 países que incrementaron su índice de apertura comercial, aquellos considerados libres o “mayoritariamente libres” por la Fundación Heritage crecieron a un ritmo del 2,8 % entre 1995 y 2003. Dentro de los 28 países que redujeron su índice de apertura comercial, aquellos considerados libres o “mayoritariamente libres” crecieron a un ritmo del 1,5 %.

Bolivia tenía un índice de apertura comercial de 65,4 (en una escala de 100) en 1995. El índice creció hasta 81,8 el 2009, pero a partir de ahí cayó estrepitosamente hasta llegar a 60,8 el 2022. Subir este índice es una tarea tan importante como urgente para el país.

10 BYRGE, Joshua A. & PAKKO, Michael R.: “Freedom, trade and growth.” *Economic Synopses* Number 26, 2006. Federal Reserve Bank of St. Louis.

11 El índice de apertura comercial es parte del Índice de Libertad Económica de la Fundación Heritage y está basado en un promedio ponderado de la tasa arancelaria en el que los pesos están basados en las importaciones de los países socios comerciales.

12 BYRGE, Joshua A. & PAKKO, Michael R.: *Op. cit.*

Bibliografía

- ABENDROTH, Hans Huber: "Comercio, manufactura y hacienda pública en Bolivia entre 1825 y 1870". En: *El siglo XIX: Bolivia y América Latina*. Institut français d'études andines, Lima, 1997. <http://books.openedition.org/ifea/7432>.
- BYRGE, Joshua A. & PAKKO, Michael R.: "Freedom, trade and growth." *Economic Synopses* Number 26, 2006. Federal Reserve Bank of St. Louis. <https://files.stlouisfed.org/files/htdocs/publications/es/06/ES0626.pdf>.
- CONDORI, Edwin: "El contrabando se triplicó en los últimos años en Bolivia, según la Cámara de Industria." *La Razón*, 11 de agosto de 2021. <https://www.la-razon.com/economia/2021/08/11/el-contrabando-se-triplico-en-los-ultimos-anos-en-bolivia-segun-la-camara-de-industrias/>.
- DE LONG, James Bradford & SUMMERS, Lawrence H.: "Equipment investment and economic growth." *Quarterly Journal of Economics*, Volume 106, Issue 2, May 1991, pp. 445-502. <https://doi.org/10.2307/2937944>.
- EDWARDS, Sebastian: *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*. Oxford University Press, New York, 1995.
- MAURIZIO, Roxana: *Empleo e Informalidad en América Latina y el Caribe: Una Recuperación Insuficiente y Desigual*. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Serie *Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021*, Septiembre 2021. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_819022.pdf.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO: *Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025*. La Paz, 2021. https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/PDES_2021-2025a_compressed.pdf.
- ORÍAS ARREDONDO, Ramiro: "Bolivia en el comercio mundial: Entre la globalización y la marginalización." *Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, Vol. 30 Núm. 118, Abril-Junio 1997, pp. 216-234. <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/15171>.

TAYLOR, Alan M.: "On the costs of inward-looking development: Price distortions, growth, and divergence in Latin America." *The Journal of Economic History*, Vol. 58, No. 1 (Mar. 1998), pp. 1-28. <https://www.jstor.org/stable/2566251>.

VIA CAMPESINA: Visto 25/9/2022 en https://en.wikipedia.org/wiki/Via_Campesina.