

## EL COMERCIO COMO AYUDA: LAS PREFERENCIAS PARA PAISES EN DESARROLLO \*

RACHEL McCULLOCH \*\*  
JOSÉ PIÑERA ECHENIQUE \*\*\*

La expansión de las exportaciones no tradicionales de los países en desarrollo constituye actualmente un requisito para lograr un crecimiento rápido y sostenido de sus economías. Problemas tales como la escasez crónica de recursos externos, la inestabilidad del sector exportador y el ineficiente desarrollo industrial podrían ser, al menos parcialmente, superados con una adecuada estrategia de desarrollo de las exportaciones no tradicionales<sup>1</sup>.

Ahora bien, el esfuerzo interno de los países en desarrollo es condición necesaria, pero no suficiente para lograr éxito en una estrategia de apertura del sector externo. Se requiere también que los países industrializados, que constituyen los mercados más importantes para las exportaciones no tradicionales, otorguen condiciones de acceso adecuadas. Si bien hay otros obstáculos que también son importantes, como las barreras no-arancelarias, los aranceles que aún mantienen los países desarrollados constituyen uno de los impedimentos al acceso de las exportaciones de los países en desarrollo.

Precisamente la existencia de estos aranceles permite utilizar el mecanismo de las preferencias arancelarias para aumentar las exportaciones de los países en desarrollo. Este mecanismo consiste en reducciones arancelarias para las importaciones provenientes de países en desarrollo por parte de los países desarrollados, manteniendo los aranceles originales para las importaciones provenientes de los demás países desarrollados. Las preferencias inducen un incremento de las exportaciones de los países en desarrollo discriminando en favor de éstos vis-a-vis los países desarrollados exportadores del mismo producto, y reduciendo la protección que la estructura tarifaria concede al productor doméstico en el país que concede las preferencias arancelarias.

Las preferencias arancelarias generalizadas y no recíprocas como mecanismo para ayudar a los países en desarrollo han adquirido un amplio apoyo

\* Este artículo es una versión revisada de Rachel McCulloch y José Piñera, "Trade as Aid: The Political Economy of Tariff Preferences for Developing Countries", Harvard Institute of Economic Research, Discussion Paper N° 394, Universidad de Harvard, diciembre de 1974.

\*\* Doctor en Economía, Universidad de Chicago. Profesora de Economía, Universidad de Harvard.

\*\*\* Doctor en Economía, Universidad de Harvard. Profesor de Economía, Universidad Católica de Chile.

<sup>1</sup> Un análisis sistemático de los fundamentos e instrumentos de una política de desarrollo de las exportaciones no tradicionales se encuentra en Ffrench-Davis y Piñera (mayo 1976 y julio 1976).

desde que en 1964 personas asociadas al sistema de Naciones Unidas lo propusieron, a pesar de encontrar una fuerte resistencia en algunos países, ante la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD). Las preferencias son ahora una opción de política de los países desarrollados, la mayoría de los cuales ya han instituido sistemas de preferencias generalizadas<sup>2</sup>.

Este trabajo evalúa las preferencias como un medio de transferir recursos desde los países desarrollados hacia los en desarrollo. El análisis supone que la tarifa inicial del país desarrollado es "racional" en el sentido de que permite alcanzar algunos objetivos de política interna. Los motivos para extender las preferencias se exploran en términos de una función de bienestar social interdependiente del país desarrollado que incluye como argumento los flujos de recursos dirigidos hacia los países en desarrollo. El rol de la tarifa inicial determina, en parte, el costo relativo de generar flujos de recursos vía preferencias en comparación con el uso de otros canales asistenciales.

En la sección I de este trabajo se relacionan las preferencias con la teoría de las reducciones discriminatorias de tarifas. En la sección II se discuten los motivos para haber impuesto la tarifa inicial y para extender preferencias. La sección III describe los efectos de las preferencias cuando la tarifa inicial otorga un nivel de protección deseada a una industria doméstica. El caso en que la tarifa inicial es "óptima" en términos de la explotación del poder monopsonico del país que la impone es presentado en la última sección.

## I. LAS PREFERENCIAS Y LA TEORÍA DE LAS REDUCCIONES DISCRIMINATORIAS DE TARIFAS

Los efectos de las reducciones discriminatorias de tarifas han sido extensamente discutidos en el contexto de las uniones aduaneras. El análisis tradicional enfatiza las ganancias y pérdidas estáticas que corresponden a los conceptos de "creación de comercio" y "desviación de comercio". Usando las definiciones sugeridas por Johnson (1962), la creación de comercio se refiere a la expansión del comercio entre los miembros de la unión, en respuesta al menor precio relativo de las importaciones respecto de los sustitutos domésticos. Para el país importador la creación de comercio combina los efectos de un menor precio para los compradores —y en consecuencia una mayor demanda total— con los de un menor precio para los oferentes domésticos, y por tanto una menor producción doméstica. En contraste, la desviación de comercio se refiere a la sustitución de importaciones de países miembros por importaciones menor costo de países no miembros. En este sentido, la creación de comercio aumentará el bienestar mundial y el bienestar de las naciones importadoras. Estas ganancias de bienestar son el resultado de un movimiento hacia el libre comercio en ausencia de distorsiones internas, reflejando entonces una mayor eficiencia en la asignación de recursos en la producción y en el consumo. La desviación de comercio es generalmente asociada con una reducción del bienestar mundial y de la nación importadora<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Una discusión de algunos de los esquemas existentes se encuentra en Murray (1973), McCulloch (1974) y Piñera (1975).

<sup>3</sup> El argumento, utilizado entre otros por Michaely (1965), de que uniones desviadoras

Recientemente, se han aplicado a los problemas del comercio preferencial las técnicas de equilibrio general usadas en otros campos de la teoría del comercio internacional. Este enfoque ha permitido avanzar en la comprensión de las posibles consecuencias de las uniones económicas<sup>4</sup>. Sin embargo, ninguno de los enfoques —ya sea marshalliano o explícitamente de equilibrio general— relaciona los efectos de las uniones aduaneras con los motivos que se tenían para conceder la protección inicial<sup>5</sup>. Por lo tanto, este análisis no es capaz de explicar por qué el país no se encontraba inicialmente en una situación de libre comercio, o por qué no procedía a una eliminación unilateral de todas las tarifas<sup>6</sup>. En este trabajo suponemos que la situación inicial es racional en el sentido de que con anterioridad a algún cambio en un parámetro el país está maximizando su función de bienestar social. El cambio de un parámetro —una variación de la propia función de bienestar o de las relaciones antagónicas entre sus argumentos— concede el estímulo a la extensión de preferencias arancelarias.

El acceso preferencial a los mercados de los países desarrollados ha sido planteado como una medida, entre varias, para ayudar a las naciones pobres. Luego, las preferencias deben compararse con otros mecanismos tendientes a lograr esta meta. En términos de esta meta las preferencias tienen dos efectos principales sobre los países en desarrollo. En primer lugar, los cambios resultantes en las rentabilidades relativas pueden inducir una reasignación de factores de producción entre industrias tradicionales y manufactureras que facilite el desarrollo. Al estimular el movimiento de factores de producción hacia la industria manufacturera, las preferencias actúan como un subsidio a la producción de manufacturas<sup>7</sup>. En forma más precisa, el efecto asignador de recursos de una tarifa preferencial igual a cero es similar, en este sentido, al de una tarifa no discriminatoria acompañada por un subsidio a las exportaciones del país en desarrollo, o equivalente a un subsidio a la producción del país

---

de comercio podrían también aumentar el bienestar, se basa en la definición de Viner (1950), que supone que el consumo total está fijo, y por tanto, no es aplicable aquí.

<sup>4</sup> Lipsey (1970) extendió el análisis clásico de Meade (1955) para considerar el caso de cambios no marginales en las tarifas y consideró explícitamente tres bienes, permitiendo de esta forma las relaciones de complementareidad en el consumo. Vanek (1965), Kemp (1969) y Caves (1974) han aplicado modernas técnicas de equilibrio general al análisis del comercio preferencial. Véase Krauss (1972) para una excelente discusión de los adelantos recientes en la teoría de las uniones aduaneras.

<sup>5</sup> Cooper y Massell (1965) fueron los primeros en presentar esta objeción en el contexto de las uniones aduaneras, aun cuando el uso de tarifas para alcanzar objetivos no económicos fue analizado con anterioridad por Johnson (1960).

<sup>6</sup> Al analizar los efectos de reducciones preferenciales de las tarifas, se reconoce, generalmente, la posibilidad de ganancias para el país a través de un mejoramiento de los términos de intercambio con terceros países. Sin embargo, el problema de si la situación inicial representa una tarifa no-discriminatoria óptima (i. e., una que maximice la ganancia por mejoramiento de los términos de intercambio, con una misma tarifa para importaciones de todas las fuentes) no es usualmente discutido. En este contexto, debe notarse que ganancias adicionales por términos de intercambio pueden obtenerse a través de discriminación de tarifas, aun cuando la tarifa inicial es "óptima" dentro del conjunto de tarifas no-discriminatorias. Este punto es tratado en la sección IV.

<sup>7</sup> Las condiciones bajo las cuales un subsidio a las exportaciones o a la producción redundará en una ganancia de bienestar, son discutidas por Johnson (1965) y, en un contexto diferente, por French-Davis y Piñera (mayo de 1976).

en desarrollo acompañado de un impuesto al consumo en el país en desarrollo, ambos a la tasa de la "nación más favorecida". El efecto distributivo internacional de estas políticas alternativas es obviamente diferente.

Aparte de cualquier ganancia de eficiencia lograda a través de la reasignación de factores entre las industrias, las preferencias ayudan a las naciones en desarrollo al poner a su disposición una cantidad adicional de recursos. Estos recursos adicionales, dados por la diferencia entre los aumentos de los ingresos en divisas y el costo en recursos reales (evaluados a precios sociales) de las mayores exportaciones, pueden ser visualizados como una transferencia desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo, siendo por tanto comparable en ciertos aspectos con la ayuda en forma de donaciones o préstamos. En este trabajo analizaremos el rol que juegan las preferencias en la generación de transferencias de recursos hacia los países en desarrollo. De esta manera, nos preguntamos cuál es la transferencia de recursos —el componente donación— derivada de un sistema de preferencias y cuál es el costo de transferir recursos vía preferencias vis-à-vis hacerlo a través de otros mecanismos de transferencia que pueden activarse en la economía internacional.

## II. MOTIVOS PARA LA PROTECCIÓN

Manteniendo nuestro supuesto de que la tarifa original del país desarrollado es consistente con un comportamiento racional, podemos visualizar al gobierno de este país como maximizando una función de bienestar social interdependiente  $W$ , la que al menos tendría tres argumentos:

$$W = W(I, N, T)$$

El primer argumento,  $I$ , es el ingreso nacional real. Este es habitualmente el único argumento de la función de bienestar social usada en la teoría del comercio internacional. El segundo conjunto de determinantes de la función de bienestar social que consideramos aquí, representado por  $N$ , son los llamados objetivos no-económicos, tales como el nivel de producto, utilidades o empleo en una industria en particular<sup>8</sup>. La distribución doméstica del ingreso también puede incluirse entre los objetivos no-económicos cuando el empleo de mecanismos internos de transferencias provoca costos reales a la economía. El tercer argumento,  $T$ , es una medida del flujo de recursos hacia el mundo en desarrollo, que puede considerarse como un proxy del aumento resultante en el ingreso real del país en desarrollo.

La presencia de  $T$  en la función de bienestar de los países desarrollados provee la justificación necesaria para las políticas que derivan en flujos de recursos hacia los países en desarrollo a expensas de reducciones en  $I$  o  $N$ . Los posibles motivos para incluir estos flujos de recursos en  $W$  varían desde un altruismo genuino (i.e. derivar satisfacción del bienestar de otros) hasta consideraciones de seguridad y defensa nacional. También puede existir la expectativa de alguna compensación implícita, como un tratamiento favorable de parte

<sup>8</sup> Estas variables pueden reflejar las ganancias de grupos políticamente poderosos y que influyen en la toma de decisiones del Gobierno.

de los productores de materias primas o un mejor clima para la inversión privada extranjera. Podemos incluir una variedad de otras variables en  $W$ ; sin embargo, nuestro enfoque pretende ser ilustrativo, y por lo tanto no intenta tratar en forma exhaustiva los factores que pueden afectar las decisiones acerca de políticas comerciales. Lógicamente que al diseñar políticas no se usa una función explícita de este tipo, sino que existe una realidad política mucho más compleja. La función de bienestar usada aquí solo constituye una herramienta para estudiar las contradicciones ("trade-offs") que surgen entre objetivos nacionales conflictivos.

Se supone entonces que la tarifa inicial contribuye a aumentar el bienestar del país desarrollado a través de sus efectos sobre  $I$ ,  $N$  y  $T$ . Más adelante consideramos dos posibilidades específicas. En la Sección III, la tarifa original protege un nivel deseado de producción en una industria en particular. En la sección IV, la tarifa inicial es una tarifa "óptima" que aumenta el ingreso nacional real  $I$ , a expensas del resto del mundo, a través de su efecto sobre los términos de intercambio.

Suponiendo que los valores iniciales de los argumentos generan un valor máximo para  $W$ , el cambio de política visualizado en la decisión de instituir un sistema de preferencias puede racionalizarse de dos maneras. En primer lugar, las ponderaciones de la propia función de bienestar social puede haber cambiado ya que ésta pondera los argumentos constituidos por los flujos de ayuda, el ingreso nacional y la consecución de otras metas domésticas. Entonces también lo harán los valores de los argumentos que maximizan  $W$ . Por ejemplo, un cambio en las ponderaciones puede reflejar una mayor conciencia del público de la pobreza en los países en desarrollo, un mayor temor a la inestabilidad política, o la percepción de una amenaza en la formación de asociaciones de exportadores de materias primas.

Una segunda razón para extender preferencias puede ser un cambio en los "trade-offs" efectivos entre las variables  $I$ ,  $N$  y  $T$ , o sea, cambios en el costo marginal de  $N$  o  $T$  en términos del ingreso real. Por ejemplo, las preferencias son ahora aceptables dentro del contexto del GATT, a pesar de que previamente estos acuerdos comerciales discriminatorios estaban prohibidos. Este hecho hace variar el costo efectivo de proveer transferencias de recursos a través de preferencias.

Debe señalarse que se pueden proveer transferencias de recursos a través de varios "canales"; las preferencias arancelarias constituyen sólo uno de ellos. Estos canales pueden ser ordenados de acuerdo a su costo (en forma creciente) de modo de obtener una curva de costo marginal para los países desarrollados de hacer transferencias. Esta curva, junto con la función  $W$ , permite una optimización que da como resultado tanto el nivel total de transferencias como el monto que debe proveerse a través de cada canal disponible<sup>9</sup>. De modo que las preferencias pueden utilizarse en reemplazo de otros mecanismos, incluso con un nivel de transferencias totales constante o decreciente, si los costos relativos asociados con estos canales están cambiando a través del tiempo. Actualmente las preferencias arancelarias han sido estimuladas por el aumento del costo político de las transferencias de recursos en forma de "ayuda" directa.

<sup>9</sup> Este enfoque se encuentra desarrollado en Piñera (1974).

### III. PREFERENCIAS Y PROTECCIÓN DE LA INDUSTRIA DOMÉSTICA

A través de las preferencias los países en desarrollo logran una mayor disponibilidad de recursos adicionales. Cuando lograr un aumento de  $T$  implica, para el país que otorga la preferencia, una caída en el nivel de  $I$  o  $N$  hablaremos de estos recursos como "ayuda". Como hemos supuesto que la tarifa original deja al país protegido en una posición preferida al libre comercio, cualquier movimiento que lo aleje de esa situación y que sea motivado por su efecto sobre el bienestar de los países en desarrollo está correctamente considerado como ayuda. Sin embargo, la tarifa original puede no ser superior al comercio discriminatorio, aun en términos de  $I$  solamente. En este caso tanto los países que otorgan las preferencias como los que las reciben pueden ganar, de modo que los recursos transferidos a los últimos no constituirán ayuda. Esta posibilidad es considerada en la sección IV.

El valor de las preferencias para el país receptor es el aumento en los ingresos por exportaciones menos el costo social de las mayores exportaciones. Es importante notar que la ayuda generada por las preferencias puede ser positiva aun cuando las elasticidades de oferta de los países en desarrollo sean muy bajas o cero si los exportadores reciben un mayor precio como resultado de las preferencias <sup>10</sup>.

El gráfico 1 ilustra los efectos de preferencias arancelarias en un mundo de tres países (o bloques de comercio). Una tarifa es inicialmente usada por noroeste (NW) para mantener un nivel deseado de producción de un bien que compite con importaciones. El uso de una tarifa para este propósito está indicando que, por alguna razón, no es posible usar un subsidio directo para ello. Analicemos el caso en que NW otorga una preferencia a sur (S), manteniendo la tarifa inicial en su comercio con noreste (NE) <sup>11</sup>. Para simplificar supondremos en esta sección que el precio de las importaciones desde NE no depende del nivel de las compras de NW. Esto sería cierto si la producción en NW estuviera sujeta a costos constantes, o si las importaciones de NW fueran pequeñas en relación a la producción total de NE.

En el gráfico 1 b,  $D_{NW}$  muestra la demanda neta de NW por importaciones de ambas fuentes. Para cada precio  $P_{NW}$

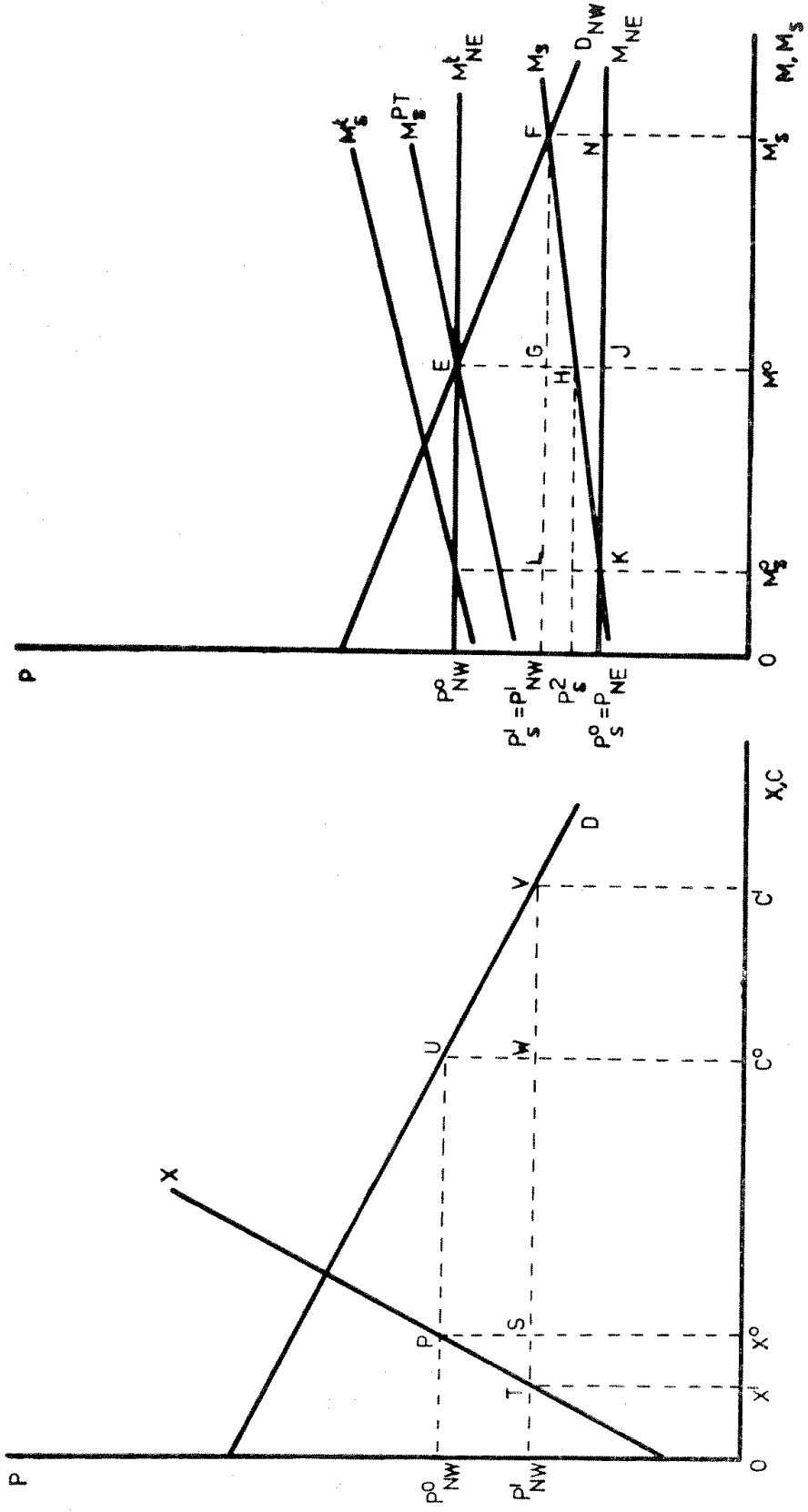
$$D_{NW} (P_{NW}) = D (P_{NW}) - X (P_{NW})$$

donde  $D$  y  $X$  son la demanda y oferta doméstica en NW (gráfico 1 a),  $M_{NE}$  y  $M_{NE}^t$  representan para NW la oferta de importaciones desde NE, sin tarifa e incluyendo la tarifa, respectivamente. La tasa de la tarifa sobre las importaciones desde NE es  $(P^0_{NW} - P_{NE}) / P_{NE}$ . La demanda de NW por importaciones desde S está dada por  $P^0_{NW} E_{DNW}$ , lo que indica que S puede vender hasta  $M^0$  a un precio con tarifa de  $P^0_{NW}$ , y mayores cantidades a precios co-

<sup>10</sup> Esta condición se cumplirá si el mercado de exportaciones es competitivo. Sin embargo, algunos observadores temen que intermediarios oligopsónicos pueden capturar todo el margen entre el costo de los países en desarrollo y el precio de mercado en los países desarrollados.

<sup>11</sup> Este modelo se basa en Johnson (1962), Cooper y Massell (1965 b) y Blackhurst (1972). Se supone que los mercados son competitivos.

GRÁFICO 1



(b)

(a)

respondientemente menores.  $M_S$  y  $M^t_S$  muestran la oferta de exportaciones, de libre comercio y con tarifa incluida, respectivamente, de S a NW. Con anterioridad a la extensión de las preferencias, NW importa un total de

$$M^0 = C^0 - X^0$$

de los cuales  $M^0_S$  es provisto por S.

Bajo el sistema preferencial instituido por NW, las importaciones desde S pueden entrar en NW libres de tarifa, mientras que ésta se mantiene sobre las importaciones desde NE. Como resultado de esto las importaciones desde S aumentan a  $M^1_S$ , reemplazando completamente las importaciones de NW desde NE<sup>12</sup>. Luego, la desviación de comercio se mide por el nivel inicial de las importaciones desde NE. Los efectos de las preferencias incluyen un precio doméstico más bajo  $P^1_{NW}$ , un aumento del consumo  $M_C = C^1 - C^0$ , y una caída de la producción sustituidora de importaciones  $M_X = X^0 - X^1$ . La suma de  $M_C$  y  $M_X$  miden el efecto de creación de comercio<sup>13</sup> del sistema de preferencias. La "ayuda" a S es la diferencia entre el aumento en los ingresos y los costos por exportaciones:

$$P^1_S M^1_S - P^0_S M^0_S - \int_{M^0_S}^{M^1_S} P_S dM_S.$$

Suponiendo que las curvas de oferta y demanda son lineales, esto se transforma en

$$\Delta P_S M^0_S + 1/2 \Delta P_S (M_X + M_C + M^0_{NE})$$

que corresponde al área  $P^1_{NW} FKP_{NE}$  en el gráfico 1 b. La reducción neta en el ingreso real de NW es igual a la pérdida por desviación de comercio y el efecto de los términos de intercambio, menos la ganancia por creación de comercio:

$$\Delta P_S M^0_{NE} + \Delta P_S M^0_S + 1/2 \Delta P_{NW} (M_X + M_C) \quad (\Delta P_{NW} < 0)$$

que corresponde al área

$$LGJK + P^1_{NW} LKP_{NE} - EFG$$

en el gráfico 1 b<sup>14</sup>. El supuesto de una oferta de importaciones desde NE infinitamente elástica implica que no se producen cambios en el bienestar de NE. La ganancia de S menos el costo en ingreso real para NW es

<sup>12</sup> La completa eliminación de las importaciones desde NE se deriva del supuesto de una oferta de importaciones desde NE completamente elástica a un precio, incluyendo tarifa, sobre  $P^1_{NW}$ .

<sup>13</sup> Según la definición de Johnson (1962).

<sup>14</sup> La pérdida por se de recaudación al bajar la tarifa no es considerada en este cálculo. Si el usar fuentes alternativas para recaudar el mismo monto redundaría en mayores reducciones de I, éstas también deben ser incluidas aquí.



$$\begin{aligned} & -1/2\Delta P_{NW} (M_C + M_X) + \Delta P_S (M_C + M_X) \\ & -1/2\Delta P_S (M_C + M_X + M^0_{NE}) \end{aligned}$$

que corresponde al área

$$EFG + HFNJ - KFN = EFH - HJK$$

en el gráfico 1 b. En el caso ilustrado aquí, la ganancia de S es mayor que el ingreso real perdido por NW. De acuerdo con este análisis, puede costarle a NW menos de \$ 1 el otorgar \$ 1 de ayuda a S vía preferencias<sup>15</sup>, lo que indicaría que las preferencias son más eficientes que las donaciones directas a los préstamos como un medio de transferir recursos a los países en desarrollo.

Sin embargo, hasta el momento no hemos considerado el motivo para el nivel original de protección. En tanto la política tarifaria original permitía alcanzar algún objetivo doméstico —en este caso, la mantención de un nivel de producción deseado en la industria sustituidora de importaciones— el análisis *sobreestima* las ganancias del sistema de preferencias al ignorar la disminución del bienestar de NW provocada por la caída de la producción. En términos de la función de W, el análisis sólo ha considerado los efectos sobre I y T, omitiendo analizar los cambios inducidos sobre N.

Un enfoque diferente del problema es tomar  $X^0$ , el nivel original de producción de la industria sustituidora de importaciones en NW, como *dado*<sup>16</sup>, y considerar los resultados de implementar preferencias arancelarias de un modo tal que se continúe dando el mismo nivel de protección a la industria doméstica. El requerimiento de que X se mantenga fijo también implica que  $P_{NW}$ , C y las importaciones totales se mantengan inalteradas<sup>17</sup>. Esto a su vez significa que de la implementación de preferencias arancelarias sólo puede resultar una desviación del comercio.

Si NW permite importaciones desde S liberadas de derechos aduaneros, pueden darse tres casos, dependiendo de las funciones de oferta y demanda y de la altura inicial de las tarifas. Las importaciones desde S pueden desplazar exactamente las importaciones desde NE; las importaciones desde S pueden reemplazar sólo parcialmente las importaciones desde NE; o las importaciones desde S pueden superar el nivel anterior de importaciones totales (como en el ejemplo de más arriba).

<sup>15</sup> Esto mide el costo *promedio* de la transferencia total, usando una tarifa preferencial igual a cero. Sin embargo, como Lipsey (1970) y otros han notado, una preferencia parcial tiene más probabilidades de aumentar el ingreso mundial que una preferencia total; en términos de nuestra discusión la razón de ayuda marginal a costo marginal cae en la medida que el grado de preferencia es aumentado. Las implicancias de este hecho para el uso de las preferencias como canal de transferencias son discutidas en Piñera (1974).

<sup>16</sup> Esta simplificación sería consistente con una función W que diera una gran ponderación a aumentos de la producción sustituidora de importaciones hasta un nivel de  $X_0$ , y que diera muy poca importancia a aumentos más allá de  $X_0$ . Esta discontinuidad, si bien poco elegante, permite simplificar sustancialmente el análisis, permitiendo maximizar W respecto a I y T, sujeta a un valor fijo de N. Con una forma menos específica de W podríamos esperar que el nuevo valor óptimo de X sea algo menor que  $X^0$ , debido al costo más alto que se tiene que incurrir ahora (en términos de I y T) si se quiere mantener X a un nivel dado.

<sup>17</sup> Continuamos suponiendo que un subsidio directo, que es la política óptima para fomentar la producción doméstica, ha sido rechazado por otras consideraciones.

En el primer caso,  $M_X + M_C = 0$ ;  $P_{NW}$ ,  $X$  y  $C$  no se ven afectados. Luego,  $\Delta P_S = P_{NW}^0 - P_S^0$ , de modo que la ayuda a  $S$  es:

$$\Delta T = \Delta P_S M_S^0 + 1/2 \Delta P_S M_{NE}^0$$

y el costo para  $NW$ , en términos de pérdida de ingreso real, es:

$$\Delta I = - \Delta P_S M_S^0 + \Delta P_S M_{NE}^0.$$

De este modo, el ingreso mundial cae en  $1/2 \Delta P_S M_{NE}^0$ . Que el bienestar social de  $NW$  aumente o disminuya como resultado del esquema de preferencias dependerá de la forma específica de la función  $W$ . Cuando  $W$  le asigna una ponderación suficientemente alta a  $T$  en relación a  $I$ , el bienestar social de  $NW$  aumenta, y por lo tanto, implementará el sistema de preferencias. De ser así, debemos considerar que el sistema de preferencias aumenta el bienestar mundial, aun cuando el ingreso real mundial, como usualmente se mide, disminuye. Para el segundo caso, en que se produce una desviación incompleta de comercio, el análisis es similar; no existe la posibilidad de una ganancia en ingreso mundial.

El caso más interesante es aquel en que las importaciones de  $S$ , en caso de permitírseles su entrada libre de tarifas, excederán el nivel previo del total de las importaciones. Esta posibilidad es ilustrada en el gráfico 1 b. El aumento de las importaciones es inconsistente con el objetivo doméstico de mantener la producción en  $X^0$ . Para mantener la protección de la industria doméstica al nivel original,  $NW$  podría otorgar a  $S$  una preferencia parcial tal que generará una curva de oferta incluyendo tarifas  $M_S^{PT}$ , que pasará por el punto  $E$ . El cálculo de la ayuda a  $S$ , y del costo para  $NW$ , es similar al primer caso. La ayuda a  $S$  ( $\Delta T$ ) se mide por  $P_S^2 H K P_S^0$ . La pérdida neta en el ingreso real mundial es  $HJK$ . Nuevamente, que el bienestar mundial aumente o disminuya dependerá de las ponderaciones relativas de  $T$  e  $I$  en la función  $W$ .

Una solución alternativa en este caso es una tasa arancelaria preferencial igual a cero, combinada con una cuota que limite las importaciones a  $M^0$ , que es el monto inicial de las importaciones totales. Si las licencias de importación son entregadas sin costo a los exportadores de  $S$ , o si  $S$  administrara cuotas "voluntarias" de exportaciones, la ayuda a  $S$  aumentaría en  $P_{NW}^0 E H P_S^2$ , con un alza en el costo para  $NW$  de la misma magnitud. Este sistema de tarifa y cuota da el mismo resultado que un acuerdo donde  $NW$  entrega a  $S$  los ingresos de los aranceles preferenciales (distintos de cero) sobre las importaciones de  $S$  consideradas más arriba. Este análisis sugiere que un sistema de tarifas y cuotas, donde importaciones adicionales al máximo impuesto por la cuota son permitidas a la tarifa inicial, puede redundar en un mayor componente de "ayuda" que una reducción arancelaria menor con importaciones irrestrictas, cuando ambos sistemas mantienen el nivel original de las importaciones totales.

Cuando el objetivo doméstico de mantener un determinado nivel de producción en la industria sustituidora de importaciones se logra mediante tarifas,  $|\Delta I|$ , siempre excede a  $|\Delta T|$ , de modo que las preferencias tarifarias reducen el ingreso mundial. Si las preferencias se usan bajo estas circunstancias, la ga-

nancia de bienestar derivada de ellas puede resultar de la ponderación más alta dada a  $\Delta T$  por la función de bienestar social interdependiente. En este caso, el uso de preferencias como un canal de transferencias debe significar que existe un alto costo marginal de transferir recursos en forma de transferencias financieras en términos concesionales.

#### IV. PREFERENCIAS Y DISCRIMINACIÓN ÓPTIMA DE PRECIOS

Un país que tiene algún poder monopsónico en el mercado mundial, es decir, que enfrenta una curva de oferta de importaciones con pendiente positiva, puede aumentar su ingreso nacional real a través del uso de una tarifa "óptima". Cuando no es posible discriminar en base al país de origen, la conocida tarifa de Mill-Bickerdike maximiza el ingreso nacional real por medio de una óptima explotación del poder monopsónico. En esta sección supondremos que la tarifa originalmente impuesta por NW sobre las importaciones desde S y NE es de este tipo, y que contribuye al bienestar de NW a través de su efecto sobre el ingreso nacional real.

La ausencia inicial de discriminación arancelaria puede explicarse de varias maneras. La política arancelaria no-discriminatoria de NW puede indicar que la discriminación no genera beneficios adicionales sobre los obtenidos por medio de la tarifa óptima no discriminatoria. Este sería el caso si las curvas de oferta de exportaciones de NE y S tienen la misma elasticidad a un precio dado. Alternativamente, NW puede ser incapaz de segmentar el mercado para sus importaciones sin coludirse con a lo menos uno de los oferentes. Incluso si una colusión entre NW y otro de los bloques comerciales para segmentar el mercado tendiera a aumentar el bienestar de ambos, es posible que esta política discriminatoria sea descartada debido a que las reglas del comercio internacional lo impiden, como efectivamente lo hacen las del GATT.

El gráfico 2 ilustra la situación inicial con tarifa óptima<sup>18</sup>. La oferta de importaciones desde NE y S es imperfectamente elástica; el "costo marginal" de las importaciones de ambas fuentes es mostrado por la curva MMC. La tarifa  $t^*$ , igual a  $(P^{0NW} - P^0S) / P^0S$ , maximiza la ganancia de NW del comercio no discriminatorio con NE y S. En el equilibrio inicial,  $P^{0NW}$  es el precio doméstico en NW, mientras que el precio de oferta uniforme para las importaciones es  $P^0S = P^0NE$ . La diferencia entre el consumo y la producción de NW está dada por importaciones desde NE iguales a  $M^0NE$  y por importaciones desde S iguales a  $M^0S$ .

$$M^0 = C^0 - X^0 = M^0NE + M^0S$$

Las ganancias de NW, en términos de ingreso real, logradas a través del uso de la tarifa óptima, en comparación con la situación de libre comercio (punto F en el gráfico 2 a), está dada por el área FAB.

<sup>18</sup> Este modelo de equilibrio parcial de discriminación arancelaria está basado en Johnson (1962). Henderson (1948) ha demostrado que la discriminación de precios en términos de equilibrio parcial es fácilmente trasladable a un análisis de equilibrio general por medio del uso de curvas de demanda recíproca. Este enfoque es seguido por Kemp (1969) y ampliado por Caves (1974).



Ahora, NW instituye preferencias parciales<sup>19</sup> sobre las importaciones desde S, de modo que estas importaciones están sujetas a una tarifa reducida  $\hat{t}$ , donde  $0 < \hat{t} < t^*$ . En la nueva situación de equilibrio (punto C en el gráfico 2 a), hay un precio doméstico más bajo,  $P^1_{NW}$ , las importaciones desde NE se reducen en  $M^0_{NE} - M^1_{NE}$  (desviación del comercio) mientras que como resultado del aumento en el consumo y la disminución en la producción interna, las importaciones totales de NW aumentan en  $M^1 - M^0$  (creación de comercio). El aumento en las importaciones de S,  $M^1_S - M^0_S$ , es la suma de la creación y la desviación del comercio. S experimenta una ganancia por términos de intercambio sobre su nivel inicial de exportaciones a NW (área  $P^1_S RUP^0_S$  en el gráfico 2 b), y una ganancia de excedente del productor en sus nuevas exportaciones (área RTU). Luego, S tendrá un aumento del ingreso real igual a:

$$\Delta T = P^1_S M^1_S - P^0_S M^0_S - \int_{M^0_S}^{M^1_S} P_S dM_S = P^1_S TUP^0_S.$$

El costo neto en ingreso real para NW ( $-\Delta I$ ) de las preferencias arancelarias parciales concedidas a S está formado de los siguientes componentes:

- (1) Pérdida por desviación del comercio (área LHJN)
- (2) Más pérdida por términos de intercambio sobre las importaciones desde S (área  $P^1_S RUP^0_S$ ),
- (3) Menos ganancia por creación de comercio (área ACGI),
- (4) Menos ganancia por términos de intercambio sobre las importaciones restantes desde NE (área  $P^0_{NE} NKP^1_{NE}$ ).

Luego, el costo neto en ingreso real para NW está dado por:

$$-\Delta I = (P^1_S - P^0_S) (M^0_{NE} - M^1_{NE}) + (P^1_S - P^0_S) M^0_S - [(P^1_{NW} - P^1_S) + 1/2 (P^0_{NW} - P^1_{NW})] (M^1 - M^0) - (P^0_{NE} - P^1_{NE}) M^1_{NE}.$$

El ingreso real de NE disminuye tanto a través de una pérdida por términos de intercambio (área  $P^0_{NE} NKP^1_{NE}$ ) como de una pérdida de excedente del productor (área NJK).

Debido a que habíamos supuesto que la tarifa inicial de NW era óptima sólo respecto al resto del mundo, tomado como un bloque único, el costo marginal de las importaciones desde NE puede ser mayor que el de las importaciones desde S<sup>20</sup>. De ser esto así, existe la posibilidad de que, cualquiera sea

<sup>19</sup> Debido a la naturaleza de segundo-mejor óptimo del problema, el caso más interesante es aquel en que la tarifa es reducida y no eliminada completamente.

<sup>20</sup> Obviamente que esto no puede suceder cuando la tarifa original era no-discriminatoria debido a que las elasticidades de oferta eran iguales (a un precio dado) para las dos fuentes. En el caso señalado aquí,  $M_S$  es más elástica que  $M_{NE}$  a cualquier precio común de oferta. Luego, con la tarifa inicial no-discriminatoria el costo marginal de las importaciones desde NE excede al de las importaciones desde S. Dadas las funciones de oferta *lineales* que hemos supuesto, puede demostrarse que la discriminación óptima requeriría una menor tarifa  $\hat{t}_S < t^*$  sobre las importaciones desde S, y una tarifa más alta  $\hat{t}_{NE} > t^*$  sobre las importaciones desde NE, con las importaciones totales invariantes.

la ganancia de ingreso real de S, NW también obtenga un aumento en su ingreso real (un costo neto negativo), lo que es un reflejo de las ganancias de la discriminación de precios. El otorgamiento de preferencias arancelarias a S puede, entonces, aumentar el bienestar de NW por medio de aumentos tanto en I como en T<sup>21</sup>. En este caso, las ganancias de S no constituyen, obviamente, "ayuda" de NW. Aun si el costo neto es positivo, pero más bajo que la ganancia en ingreso real de S, transferir \$ 1 de recursos a S le costará a NW menos de \$ 1 en términos de ingreso real perdido. Esto se debe, en parte, a que NW usa su poder monopsonico para gravar a NE en beneficio de S.

Mientras menor sea el margen preferencial ( $t^* - t$ ), más probable será que el mundo como un todo obtenga una ganancia en eficiencia a través del movimiento hacia el comercio preferencial. Esta es una aplicación del principio de la segunda-mejor alternativa. En el caso límite de tarifas preferenciales iguales a cero, el mundo como un todo ganará sólo si la creación de comercio es mayor que la desviación de comercio. Sin embargo, mientras menor sea el margen preferencial, menor será la transferencia de recursos hacia S. Este hecho sugiere que, para alcanzar un cierto nivel de transferencia de recursos, preferencias arancelarias parciales para muchos productos son superiores a preferencias arancelarias totales para unos pocos productos.

En resumen, las preferencias arancelarias pueden considerarse como un mecanismo de transferencia de recursos desde los países desarrollados a aquellos en desarrollo. El costo para el país que concede la preferencia depende del motivo que explicaba la mantención de la tarifa original. En ciertos casos, este costo será necesariamente positivo, lo que implica que si se conceden preferencias, éstas deberán estar fundamentadas en la maximización por parte del país que las concede de una función de bienestar social interdependiente que incluya otras variables, además del ingreso real. Sin embargo, las preferencias también pueden generar ganancias, derivadas de la discriminación de precios, para el país que las concede; en este caso las preferencias no pueden considerarse como ayuda, aunque impliquen un mayor ingreso real para los países en desarrollo.

#### REFERENCIAS

- Blackhurst, Richard, "General Versus Preferential Tariff Reduction for LDC Exports: An Analysis of the Welfare Effects". *Southern Economic Journal*, enero 1972, 350-362.
- Caves, Richard E., "The Economics of Reciprocity: Theory and Evidence on Bilateral Trading Arrangements", en Willy Sellekaerts, ed., *International Trade and Finance*, London: Macmillan, 1974.
- Cooper, C. A. y Massell, B. F., "Toward a General Theory of Customs Unions for Developing Countries". *Journal of Political Economy*, octubre 1965, 461-76.
- Ffrench-Davis, Ricardo y Piñera, José, "Bases para una política de desarrollo de las exportaciones no tradicionales", mimeo, CEPAL, mayo 1976.

<sup>21</sup> Se ha supuesto que el ingreso real de NE no entra en la función de bienestar de NW. Si una pérdida en el ingreso real de NE disminuye el bienestar de NW, tendremos un efecto que tenderá a contrarrestar la ganancia de bienestar por aumentos de I y T.

- Ffrench-Davis, Ricardo y Piñera José, "Los instrumentos de una política de desarrollo de las exportaciones no tradicionales", mimeo, CEPAL, julio 1976.
- Henderson, A. M., "A Geometrical Note on Bulk Purchase". *Economica*, febrero 1948.
- Johnson, Harry G., "The Cost of Protection and the Scientific Tariff". *Journal of Political Economy*, agosto 1960, 327-45.
- Johnson, Harry G., "The Economic Theory of Customs Union", reproducido como Cap. III en *Money, Trade and Economic Growth*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1962.
- Johnson, Harry G., "Optimal Trade Intervention in the Presence of Domestic Distortions", en R. E. Caves, P. B. Kenen y H. G. Johnson, eds., *Trade, Growth and the Balance of Payments*. Amsterdam, North-Holland, 1965.
- Kemp, M. C., *A Contribution to the General Equilibrium Theory of Preferential Trading*. Amsterdam, North-Holland, 1969.
- Krauss, Melvin B., "Recent Developments in Customs Union Theory: An Interpretative Survey". *Journal of Economic Literature*, junio 1972, 413-36.
- Lipsey, Richard G., *The Theory of Customs Unions: A General Equilibrium Analysis*. London, Weidenfeld and Nicholson, 1970.
- McCulloch, Rachel, "United States Preferences: The Proposed System". *Journal of World Trade Law*, marzo-abril 1974, 216-226.
- Meade, James, *The Theory of Customs Unions*. Amsterdam, North-Holland, 1955.
- Michael, Michael, "On Customs Unions and the Gains from Trade". *Economic Journal*, septiembre 1965, 577-583.
- Murray, Tracy, "How Helpful is the Generalized System of Preference to Developing Countries?". *Economic Journal*, junio 1973, 449-455.
- Piñera, José, *World Income Redistribution Through Trade*. Tesis de doctorado (no publicada), Universidad de Harvard, 1974.
- Piñera, José, "América Latina y el sistema generalizado de preferencias de los Estados Unidos". *Cuadernos de Economía*, abril 1975, 95-116.
- Vanek, Jaroslav, *General Equilibrium of International Discrimination*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965.
- Viner, Jacob, *The Customs Union Issue*. New York, Carnegie Endowment for International Peace, 1950.