

# El Arancel Externo Común Andino\*

*Alfredo Fuentes Hernández*

## A. Antecedentes

Los países miembros del Acuerdo de Cartagena se comprometieron a poner en aplicación un Arancel Externo Común (AEC) para importaciones procedentes de países de fuera del área a más tardar el 31 de diciembre de 1980, salvo Bolivia y Ecuador que lo harán antes de concluir 1985. Dentro del proceso de aproximación a dicho arancel, se estipuló que hacia finales de 1973, la Junta elaboraría un proyecto a efectos de someterlo a estudio por parte de la Comisión dentro de los dos años siguientes. El 31 de diciembre de 1976, los países andinos comenzarían entonces un proceso de aproximación al AEC de aquellos gravámenes

aplicables en sus aranceles nacionales a las importaciones extrarregionales, en forma anual, automática y lineal<sup>1</sup>.

Como un paso preliminar a la aplicación del AEC, se previó el establecimiento de un Arancel Externo Mínimo Común (AEMC) que fue aprobado por la Decisión 30 de la Comisión, en su tercer período de sesiones extraordinarias (diciembre de 1970). Los objetivos del AEMC han sido principalmente: a) establecer una protección adecuada para la producción subregional; b) crear progresivamente un margen de preferencia subregional; c) facilitar la adopción del AEC; y d) estimular la eficiencia de la producción subregional. Se estableció que el 31 de diciembre de 1975 sería el término para la plena aplicación del AEMC y que a partir del 31 de diciembre de 1971 los países miembros, con gravámenes aplicables a importaciones de fuera de la Subregión inferiores a los del AEMC, los aproximarían al mismo en forma anual, lineal y automática hasta la fecha indicada. En cuanto a los países

\* El Arancel Externo Común será próximamente aprobado por la Comisión del Acuerdo de Cartagena. Es un instrumento que al adoptarse incidirá en las economías de los países miembros, tanto en su estructura productiva como en la del consumo. Los comentarios aquí presentados se basan principalmente en documentos de las entidades subregionales, discutidos en la reunión sobre Arancel Externo Común de Santiago, Chile, en septiembre de este año. Se anexa al final de este informe un análisis sobre el método de estimación del Arancel Externo Común.

<sup>1</sup> Arts. 61 y 62 Acuerdo de Cartagena.

con niveles de gravámenes (vigentes el 26 de mayo de 1969) superiores a los establecidos en el mínimo común, no podrían aplicar a las importaciones de terceros países niveles inferiores a los aprobados en el AEMC.

En las mismas fechas previstas para la aplicación del Arancel Externo Común deberá culminarse el Programa de Liberación de Restricciones y Gravámenes que incidan sobre las importaciones de productos originarios de cualquiera de los países miembros. En forma paralela y coordinada, se deben también armonizar las políticas económicas y sociales, dentro de las que caben destacarse la de los instrumentos y mecanismos que regulan el comercio exterior, y la adopción de una política comercial común frente a terceros países. La interacción de este conjunto de políticas debe considerarse como instrumento fundamental para el logro de los objetivos que para sus países miembros persigue el Acuerdo de Cartagena, esto es, un desarrollo acelerado, equilibrado, armónico y equitativo a través de un intenso proceso de integración<sup>2</sup>.

## B. Objetivos del arancel andino

El objetivo central del AEC, de acuerdo al Consejo de Comercio Exterior del Grupo Andino, es el de contribuir a una asignación de los recursos productivos que corresponda a las orientaciones comunes de desarrollo económico de la Subregión. Particularmente, el AEC deberá estimular la eficiencia productiva andina en términos sociales, la expansión de las exportaciones de cada país miembro y un desarrollo coherente de los diferentes sectores productivos. La consiguiente expansión y racionalización de la producción deberá estimular la genera-

ción de empleo y la reducción de la dependencia tecnológica<sup>3</sup>.

Darle al AEC la función esencial de asignar recursos productivos en el área es una decisión acertada, ya que si bien la política arancelaria influye también sobre los ingresos fiscales, el equilibrio de la balanza de pagos, la estructura del consumo y la distribución del ingreso, pretender simultáneamente una multiplicidad de metas le restaría eficacia al instrumento. Además, el Arancel Externo Común no es el instrumento idóneo para asegurar tales objetivos; existen otros más eficaces, tales como la tasa de cambio y la tributación a nivel interno. Optar por un objetivo central para el AEC no debe, sin embargo, ir en perjuicio de considerar los efectos que la política arancelaria provoca sobre las otras variables económicas<sup>4</sup>.

El cumplimiento del objetivo de asignación requiere el empleo de los recursos en forma tal que su contribución al crecimiento económico sea la más alta posible en términos sociales. Para esto se necesita, entre otras condiciones, igualar en el margen el costo doméstico de las divisas en todas las actividades, sean éstas de exportación o de sustitución de importaciones<sup>5</sup>. El cumplimiento de la anterior condición, dada la estructura de las tarifas de los países miembros, implica la necesidad presente de desviar los recursos hacia actividades exportadoras mediante la imposición de aranceles menores, respecto de los anteriores, a fin de limitar la canalización de recursos hacia la sustitución de importaciones para el mercado nacional.

<sup>3</sup> *Proyecto de Bases para la Elaboración del Arancel Externo Común*, Segunda Reunión del Consejo de Comercio Exterior, mayo de 1975, p. 2.

<sup>4</sup> *Ibid*, p. 1.

<sup>5</sup> Bela Balassa, *Tarifas y Política Comercial en el Mercado Común Andino*, Jun/RT. AEC/I/d. II, mayo de 1973,

<sup>2</sup> Arts. 1 y 2 Acuerdo de Cartagena.

La estructura dispersa y los niveles actuales de aranceles de los países miembros, son el resultado de un proceso histórico de sustitución de importaciones que refleja la influencia del punto de vista expresado por la CEPAL, a comienzos de la postguerra, de que eran pobres las perspectivas para las exportaciones primarias y manufacturadas de los países latinoamericanos, lo que recomendaba una alta protección de la industria doméstica<sup>6</sup>. Las elevadas tarifas dieron lugar a una estructura productiva ineficiente que favorecía la producción para el mercado interno y discriminaba en contra de las exportaciones, por el aumento en el costo de los insumos y la sobrevaluación de las tasas de cambio con relación al libre comercio.

El nivel de protección que en el futuro se establezca debe permitir un proceso de sustitución de importaciones más eficiente que en el pasado y fomentar las exportaciones. Así mismo, el estímulo a la eficiencia social en el uso de los recursos productivos deberá expresarse en el AEC a través de la determinación de una estructura arancelaria que refleje la importancia de las actividades productivas en tales términos<sup>7</sup>.

De acuerdo a los organismos andinos la determinación del nivel general de protección del arancel, se hará más que todo en base a consideraciones sobre equiparación del costo doméstico por unidad de divisa proveniente de sustitución de importaciones o de exportaciones, mientras que la estructura del arancel obedecerá principalmente a los diversos incentivos que se hayan de otorgar a las actividades productivas de acuerdo con sus beneficios sociales definidos en forma comunitaria.

Según el Consejo de Comercio Exterior Andino, en la elaboración del AEC hay que definir con qué intensidad la promoción de las exportaciones dará mayor importancia al mercado andino que al mercado de terceros países, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, el margen de preferencia subregional que los países miembros están dispuestos a otorgar a las producciones andinas, la capacidad de subsidiar las exportaciones a terceros y la accesibilidad y estabilidad de los mercados en el resto del mundo<sup>8</sup>. Es indudable que si se opta por la promoción de exportaciones habrá que definir la importancia relativa entre los mercados andinos y los de terceros países, pero antes hay que determinar la forma común en que se fomentarán las exportaciones. Un paso fundamental, es ya claro, consiste en incorporar niveles arancelarios relativamente bajos que eviten las ineficiencias del pasado. Además, es posible que sea necesario subsidiar o gravar las exportaciones en forma adicional de acuerdo a las elasticidades precio de los diversos productos y a las características específicas de sus mercados internacionales. Pueden, por ejemplo, otorgarse subsidios a la exportación de aquellos productos que no pueden afectar los precios del mercado mundial y, gravarse en forma particular, por cada país, aquellos que enfrenten demanda externa inelástica<sup>9</sup>.

En cuanto hace relación a la promoción de exportaciones hacia el área es indudable que se deberían, en principio, tratar de maximizar los efectos positivos de la creación de comercio en la Subregión, tanto desde el punto de vista de la producción como del consumo. El efecto positivo en la producción estaría dado por el desplazamiento en la compra

<sup>6</sup> Ibid, p. 2.

<sup>7</sup> *Proyecto de Bases . . .*, op. cit., p. 2.

<sup>8</sup> Ibid, p. 2.

<sup>9</sup> Ver al respecto las consideraciones de B. Balassa en *Tarifas Políticas . . .*, op. cit., p. 8.

de ciertos artículos, de las fuentes de abastecimiento más caras, a otras de costos más reducidos en el área misma. Los consumidores, por su lado, ganarían con la posibilidad de una mayor escogencia como resultado del incremento en el comercio.

En caso de adoptarse subsidios de exportación a nivel intrarregional se requerirá su armonización, pues su uso en forma desigual haría cambiar el efecto protector del AEC en cada país miembro y conllevaría variaciones en su posición competitiva. Ahora, si se pretendiera en cierto momento variar por razones de equidad o de otra índole, la posición competitiva subregional de algunas industrias en los países miembros, podría entonces discriminarse con subsidios especiales.

En general, puede afirmarse que el comercio andino en términos globales no es en la actualidad muy importante a pesar de mostrar tendencias crecientes, especialmente durante los dos últimos años. Mientras en el Mercado Común Europeo la importancia del comercio interno de la zona implicó la posibilidad de una especialización adicional entre economías industrializadas<sup>10</sup>, en los países andinos por el aún reducido nivel de intercambio, podría registrarse una alta restricción en la redistribución de la actividad productiva, a menos que se concreten efectivamente asignaciones inducidas como la programación industrial; se modifiquen ciertas prácticas establecidas que afectan el volumen y el valor del comercio; y se armonicen ciertas políticas tales como la tasa de cambio.

A pesar de ser superadas barreras de diversa índole que inciden en el comercio del área, el tamaño reducido de sus

mercados, aún en conjunto, implica la necesidad de fomentar las exportaciones hacia fuera del área, con el fin de aprovechar adecuadamente las economías de escala. Además, dado que la capacidad instalada en el área no está utilizada a pleno, la proyección hacia los mercados de exportación de terceros países facilitaría el uso más eficiente de los recursos productivos andinos<sup>11</sup>. Para las exportaciones mundiales se requerirá también de un sistema armonizado de subsidios.

Se observa aquí que la función de asignación que cumple el AEC, al definir las protecciones que tendrá la producción subregional frente a terceros países, debe ser complementada con otros mecanismos, de acuerdo a metas comunes de política económica. En efecto, los subsidios, los programas sectoriales de desarrollo industrial, el régimen especial para Bolivia y Ecuador, y la existencia del programa de liberación refuerzan y complementan las metas de localización y especialización entre países.

### C. Criterios para la fijación del arancel

El AEC orienta la asignación de los recursos productivos mediante el incentivo que otorga a la generación de valor agregado en la actividad que se protege. Por lo tanto, el arancel considera la protección al bien final y a los insumos correspondientes. Ambos deben tenerse en cuenta a fines de establecer tasas efectivas de protección, o sea el porcentaje en que se incrementa el valor agregado sobre una situación de libre comercio, como consecuencia de la estructura tarifaria<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> D. Schylowsky, *Fiscal Policy for Full Capacity Industrial Growth in Latin America*, Policy for Industrialization and Development in Latin America, editado por David Geithman.

<sup>12</sup> La tasa de protección efectiva también provee, bajo ciertas condiciones, una medida del costo interno

<sup>10</sup> B. Balassa, *Teoría de la Integración Económica*, UTEHA, 1964, p. 60.



De acuerdo a las sugerencias presentadas por la Junta a los países miembros en la reunión de Santiago, mayo de 1975, para que el AEC contribuya a la consecución de los objetivos comunes, además de definirse un nivel que permita lograr una mayor eficiencia productiva, debe estructurarse de acuerdo con los siguientes criterios: a) generación de empleo; b) contribución tecnológica; y c) condición de industria incipiente<sup>13</sup>.

Los tres criterios han de usarse conjuntamente para determinar la protección a las distintas actividades productivas; sin embargo, en ciertos casos se admite la posibilidad de usar "criterios correctivos" cuando se trate de exportaciones tradicionales o cuando los países miembros acuerden promover, en común, el uso de algún bien de consumo que se considere como un bien social. Se utilizaría entonces un arancel inferior al que recomiende el método general. En el segundo caso, el fomento del consumo primaría sobre los criterios dirigidos a orientar la asignación de recursos. Este criterio correctivo ha de ser cuidadosamente planeado, dado que las importaciones de bienes de consumo "sociales", tales como alimentos, podrían afectar a países como Colombia que tienen ventaja comparativa en estas producciones.

En el primer caso de exportaciones tradicionales, parece más claro que la protección sea menor; inclusive, el uso de impuestos a la exportación otorgaría, en ciertos casos, protección efectiva negativa. Esta situación se podría presentar para producciones como la del café colombiano, en las que la existencia de

cuotas para el mercado internacional, haría necesario reducir la oferta mediante impuestos de exportación. Sin embargo, dada la gran variabilidad de los mercados internacionales y la gran importancia que el sector agropecuario tiene para ciertos países miembros, el uso de impuestos ha de ser prudente y revisable en el tiempo. De otra forma, se tendrían efectos negativos en la asignación de recursos en el largo plazo.

#### D. Criterio del empleo<sup>14</sup>

El fenómeno de la desocupación en la Subregión lleva a que la protección adicional a las industrias intensivas en mano de obra sea una meta común. La desocupación se entiende en términos económicos como una divergencia entre el costo del mercado y el costo social de la mano de obra. Se busca entonces reducir tal divergencia llevando los recursos a una mayor productividad mediante mejor asignación.

El arancel permite establecer un esquema de subsidios indirectos a las actividades productivas de acuerdo a su uso de mano de obra. Sin embargo, el subsidio directo constituye un instrumento más eficiente para el logro de tal objetivo. Este podría operar mediante la financiación por parte del Estado de las contribuciones correspondientes a las empresas que utilizan mano de obra no calificada adicional. Dado que el Pacto Andino no tiene jurisdicción sobre el seguro social, una solución alternativa es la protección<sup>15</sup>. En el largo plazo, los países miembros podrán ir asumiendo directa y más eficientemente la erradicación del desempleo.

de la divisa, puesto que ésta se deriva de la relación entre el valor agregado interno de una actividad en particular (el costo de la elaboración) y el valor agregado a precios del mercado mundial (el ahorro neto en divisas), menos uno. Ver *Tarifas y Política Comercial* . . . , op. cit., p. 13.

<sup>13</sup> *Proyectos de Bases* . . . , op. cit., p. 5.

<sup>14</sup> Las consideraciones referentes a este criterio se encuentran en *Ampliación del Criterio del Empleo en el Arancel Externo Común*, Consejo de Comercio Exterior, CCE/II/d. 9, Santiago, Chile, agosto de 1975.

<sup>15</sup> *Tarifas y Política Comercial* . . . , op. cit., p. 21.

El Consejo de Comercio Exterior plantea que el AEC podrá contribuir a la solución de la ocupación de mano de obra por dos vías: a) a través de una mayor protección a aquellas actividades que en promedio sean relativamente más intensivas en el uso de mano de obra; y, b) por medio de la aplicación de los gravámenes que, de acuerdo a los criterios de elaboración del AEC, correspondan a los bienes de capital importados, a fin de eliminar la discriminación arancelaria que en general existe en los mercados nacionales en contra de la utilización de mano de obra y de la producción andina de bienes de capital.

En esta forma el arancel produce sobre el empleo de la mano de obra dos tipos de efectos. Primero, al variar la estructura de rentabilidades relativas se promueve un cambio en la composición de la inversión y de la producción que incide sobre la demanda de factores productivos. El segundo efecto se refiere a la selección de la combinación de factores productivos a adoptarse dentro de cada una de las actividades consideradas individualmente. En este sentido el arancel modifica el costo relativo de mercado de los bienes de capital y de los diferentes insumos, y afecta por lo tanto la técnica productiva a utilizarse dentro de cada empresa.

En la aplicación del criterio se ha tenido en cuenta una necesaria ordenación de las diferentes actividades de acuerdo al uso intensivo del factor trabajo, para luego determinar la magnitud de las protecciones efectivas en cada una de ellas. Así, se tendrá en cuenta el empleo directo y el indirecto generado en la producción del bien final. Como la intensidad de la desocupación varía entre países, se ha planteado el aplicar el arancel de manera que se compense la menor de las distorsiones existentes y evitar así desigualdades en la distribución de benefi-

cios. En esta compensación equitativa hay también que considerar el hecho de que la desocupación se produce en diferentes grados, dependiendo de la calificación de la mano de obra, lo que implica la necesidad de actuar en forma diferenciada de acuerdo a la calidad del factor trabajo.

### E. Criterio de contribución tecnológica<sup>16</sup>

Para los efectos del AEC, el concepto de contribución tecnológica se definió como el valor de las economías externas generadas por el desarrollo de cierta actividad dentro de la Subregión, debidas a la capacitación de la mano de obra que interviene en el proceso de producción, a la "difundibilidad" de ese conocimiento hacia otras actividades productivas, y al apoyo a la adaptación y generación de tecnología. También pueden incluirse dentro de estas economías externas, las derivadas de la eliminación de la dependencia respecto de monopolios extranjeros de tecnología.

Idealmente, la protección por concepto de este criterio podría otorgarse más eficientemente con subsidios directos a programas de capacitación de personal, a la investigación y el desarrollo de productos, pero seguramente existen limitaciones financieras e institucionales a nivel andino para tales acciones. Habrá que tener en cuenta que el criterio de contribución tecnológica bien puede estar en contradicción con el objetivo del empleo, en cuyo caso el trato preferencial sólo se justificaría si existe un alto beneficio social dado por las economías externas que compensen el costo social de sacrificar empleo. El criterio puede

<sup>16</sup> Las consideraciones sobre este criterio se encuentran en *La Aplicación del Criterio de Contribución Tecnológica en el Arancel Externo Común*, Consejo de Comercio Exterior CCE/II/d. 10, Santiago, Chile, agosto de 1975.

estar también contribuyendo al empleo de la Subregión, evento en el cual la aplicación total de protección por empleo y contribución tecnológica puede resultar en protecciones muy altas.

La definición de la contribución tecnológica se efectuó sobre la base de los procesos de producción que se realizan para obtener un bien determinado a partir de los insumos que provienen de otras actividades. Los dos problemas centrales, tal como en el caso del empleo consistieron en establecer un orden de las actividades de acuerdo a mayor o menor contribución tecnológica, y en definir la magnitud de la protección a otorgar.

#### F. Criterio de la industria incipiente<sup>17</sup>

El criterio está basado en la consideración económica de que ciertas industrias tendrían en el futuro ventaja comparativa si la protección que se les otorga en el presente les da esa oportunidad de llegar a ser competitivas. La industria andina, se dice, hay que considerarla como incipiente dada la inexistencia de una infraestructura industrial, la escasez crónica de recursos financieros, el mayor riesgo que implica iniciarse en el sector, y el período de aprendizaje necesario para desarrollar un sector industrial eficiente. En ausencia de una acción correctiva el mercado estaría sesgado artificialmente en contra de la industria, sea por razones que afecten el horizonte del inversionista, como por algunos aspectos referentes a las economías de escala.

Nuevamente, la protección tarifaria no constituye el mejor instrumento. La solución al problema requiere cambios desde el punto de vista de la producción

y no del consumo y es claro que una tarifa introduce pérdidas en el consumo que no resultaría de un subsidio a la producción. Sin embargo, los subsidios no son por lo general, un instrumento disponible a los países miembros. La protección a la industria incipiente, se ha planteado, debe ser transitoria o temporal pues el grado de incipiente varía según la actividad o unidad productiva o el país de que se trate y, puede también variar con el transcurso del tiempo. La temporalidad de la protección puede resolverse mediante la definición previa de un plazo máximo o con la revisión periódica del arancel.

Otro problema diferente que se ha considerado es si el criterio debe ser aplicado en forma global o diferenciada para las distintas actividades del sector. En principio, la heterogeneidad en el grado de incipiente en cada industria, en cada país y en cada momento del tiempo dificultan excesivamente la aplicación microeconómica del criterio. Dado que para la Junta el conjunto del sector se toma como incipiente, se ha optado por sugerir una protección a todo el valor agregado del sector, en perjuicio eso sí de estar premiando excesivamente o insuficientemente a ciertas industrias específicas. Las ventajas serían las de una fácil operatividad. Además, se argumenta no sin razones, que pretender incorporar una protección diferenciada justificándola con base a un mayor grado de incipiente en cualquier país miembro, implicaría favorecer también la producción de los demás países miembros. Solamente cuando existen asignaciones de producción exclusivas, el arancel podría recoger las incipientes diferenciadas. En estos casos, a Bolivia y Ecuador se les podría otorgar sobreprotección por el criterio.

Los defectos de una política de protección a la industria naciente son varios. Por un lado, la industria puede no llegar

<sup>17</sup> La justificación del criterio se encuentra en *La Aplicación del Criterio de la Industria Incipiente en el Arancel Externo Común*, Consejo de Comercio Exterior, CCE/II/d. 11, Santiago, Chile, agosto de 1975.

a ser competitiva a precios mundiales ya que su desarrollo depende también de otros incentivos económicos durante su crecimiento. Por otro, aún si la industria crece, el proyecto puede no resultar benéfico ya que en el período de protección ha existido un costo social para los consumidores y un costo de oportunidad en términos de alternativas de producción que han podido tener un mayor valor a precios mundiales. Los beneficios futuros deben ser descontados con relación al presente y también disminuidos en el equivalente a la pérdida de ingreso real para la comunidad durante el período de la protección. Las economías externas y estabilidad de la industria deben ser suficientemente importantes para compensar las pérdidas sufridas.

A fin de que el AEC sea un instrumento eficaz en el cumplimiento de sus objetivos, es necesario que se aplique plenamente, teniendo en cuenta sus criterios, a todos los productos del universo arancelario. Los criterios a adop-

tarse para las actividades productivas han de ser aplicados aún en la elaboración del AEC de los programas sectoriales de desarrollo industrial. Otros mecanismos tales como asignación de producción, programa de liberación interna y compromisos a nivel comunitario permitirán proteger los programas sectoriales en determinada magnitud respecto a la competencia exterior. El arancel no es instrumento para ello, y no debe precisamente permitir el nacimiento y desarrollo de "elefantes blancos" industriales por una alta protección de tarifas.

### G. Nivel del arancel

Todos los productos del arancel podrán recibir protección de parte de cada uno de los criterios sugeridos. Los niveles efectivos recomendados por el Consejo de Comercio Exterior, en función del uso de la mano de obra varían entre 5% y 40% de acuerdo a su intensidad (ver cuadro IV.1). En la elaboración el ordenamiento se tuvo en cuenta la distinción entre los

CUADRO IV - 1

PROPUESTA DE PROTECCION EN EL AEC POR CRITERIO DE EMPLEO

**A. Actividades industriales**

	Nivel de Protección efectiva a considerar
Grupo 1	40%
Grupo 2	35%
Grupo 3	30%
Grupo 4	25%
Grupo 5	20%
Grupo 6	15%
Grupo 7	0%

**B. Actividades agropecuarias**

Grupo 1	15%
Grupo 2	10%
Grupo 3	5%

**C. Actividades mineras**

0%

Fuente: Consejo de Comercio Exterior - Grupo Andino.

sectores industriales, agropecuario y minero por sus diferentes características. En el primero, la intensidad del factor trabajo en el valor agregado se estimó para 81 actividades industriales, teniendo en cuenta la relación capital-trabajo y el valor agregado por trabajador en cada actividad. Se hicieron las comparaciones internacionales necesarias, dado el futuro desarrollo industrial y tecnológico del Grupo Andino. Para el sector agropecuario se resolvió utilizar un índice de requerimientos de días/hombre de trabajo por hectárea explotada. Los índices se calcularon para Colombia, Chile y Perú con una muestra de 21 productos, considerados como los más representativos de dicho sector; los resultados para los 3 países fueron bastantes semejantes. El sector minero se consideró como excepcional con muy poca contribución a la generación de empleo, mencionándose además el hecho de que la gran mayoría de los productos incluidos en este sector constituyen exportaciones importantes para los países andinos, lo cual implica una característica competitiva internacional que induce a no proteger su producción interna.

Por concepto de contribución tecnológica, la sugerencia es de una protección efectiva que oscile entre 10% y 30% (ver cuadro IV.2). Para establecer la gradación de actividades, se concluyó que el

método más conveniente era el de analizar cualitativamente por grupos de ingenieros con capacidad de dar conceptos sobre las diferencias de contribución tecnológica entre los productos de un mismo sector y entre los diferentes sectores. Los parámetros para el análisis, como se decía anteriormente, fueron el tipo de conocimiento, su "difundibilidad" hacia otras actividades, y el grado de dependencia tecnológica. Los dos primeros, por su importancia en la generación de economías externas tuvieron mayor influencia en la determinación de la contribución; la característica restante se usó como elemento correctivo en casos de su existencia evidente. La definición de contribución tecnológica se hizo sobre los procesos de producción que se realizan para obtener un bien determinado a partir de los insumos necesarios. Los insumos fueron también analizados como otros productos según sus propias características de contribución tecnológica.

La protección efectiva por concepto de la industria naciente se consideró adecuada a un nivel de 30%, la cual se elevaría en 10 puntos en casos de producciones exclusivamente asignadas a Bolivia y Ecuador. La sobreprotección en base a este razonamiento tiene un carácter temporal ya que la industria regional ha de ser eficiente en algún

CUADRO IV - 2

## PROPUESTA DE PROTECCION POR EL CRITERIO DE CONTRIBUCION TECNOLOGICA

Actividades productivas	Nivel de protección efectiva a considerar
Grupo 1	30%
Grupo 2	20%
Grupo 3	10%
Grupo 4	0%

Fuente: Consejo de Comercio Exterior - Grupo Andino.



momento futuro; de otra forma, se confundiría la incipiencia con la ineficiencia.

Los niveles sugeridos a cuenta de los tres criterios muestran bastante subjetividad en su aplicación. El nivel para mano de obra parece haberse calculado en una forma más técnica que los restantes. En el sector industrial, dado que los resultados cuantitativos de ingerencia de mano de obra en la producción reflejaban solamente el ordenamiento de las producciones existentes en la actualidad, hubo necesidad de recurrir a comparaciones internacionales y a ingenieros industriales que emitieron conceptos sobre la combinación de factores productivos previsible para el área. La intención es acertada dada la futura incorporación de nuevos productos y el posible cambio en el manejo de la política económica subregional. Los ordenamientos resultantes para este sector se compararon con otros, obtenidos principalmente de información sobre proyectos industriales realizados, o en estudio, lo que sirvió para confirmar su relativa validez. Se anota que debido a la inexistencia de información estadística acerca del uso de mano de obra calificada y no calificada y los problemas para la definición de ambas, no se incorporó en los cálculos la distribución entre las diferentes calidades del factor trabajo. Esto no permite la posibilidad de proteger en forma diferenciada de acuerdo a la calificación de recursos humanos. Para obviar el problema, al menos parcialmente podría hacerse un esfuerzo para calificar, en forma simple, algunos tipos de mano de obra y luego observar su ingerencia relativa en una muestra significativa de producciones regionales.

En los cálculos para el sector agropecuario llama la atención el que la máxima protección efectiva no sobrepase el 15%. Ello es tal vez el reflejo de que el

cálculo de la intensidad de mano de obra para el sector se hizo con base a un índice de requerimientos de días/hombre de trabajo por hectárea explotada, que a pesar de haber sido comparado con ordenamientos de otros tres países latino-americanos, no refleja en manera alguna el alto valor agregado que genera la agricultura. Grave omisión si se tiene en cuenta lo intensivo en empleo, tierra y recursos naturales que es la agricultura en términos agregados, y las posibles disminuciones de protección, no favorables, que sufrirán algunos países miembros como Colombia para tal sector.

Para el sector minero una protección efectiva de 0% presume que su contribución al empleo se toma como nula<sup>18</sup>. Si alguna actividad en este sector ha de iniciarse en el área, no recibiría protección alguna por este concepto. En tal sentido, los países andinos que ya han desarrollado eficientemente su industria minera quedan en una posición ventajosa.

La determinación de la protección por contribución tecnológica fue subjetiva no sólo en la fijación del orden de actividades, sino en el nivel mismo. Los aspectos más importantes considerados fueron el "grado" y la "calidad" de los conocimientos requeridos en el proceso, la posible aplicación del conocimiento a otras actividades y la especial preparación en ciertos casos de recursos humanos para realizar adaptaciones, descubrir o modificar técnicas de producción. Sin embargo, no hay criterios objetivos que permitan delimitar qué se consideró como una calidad y/o un grado "bueno" o "malo" de conocimientos y por lo tanto de contribución tecnológica. La

<sup>18</sup> Esto, por ejemplo, no es el caso para Colombia, donde la explotación del oro y el carbón se llevan a cabo en forma artesanal con alto uso de mano de obra (véase capítulo de Actividad Económica General).



“difundibilidad” fue calculada teniendo en cuenta los distintos niveles de capacitación en los llamados procesos básicos (donde se concentraron los conocimientos de mayor importancia para la transformación de los productos de los diferentes sectores). En resumen, no hay claridad en los parámetros usados para la clasificación de actividades, como tampoco los hay para la decisión sobre el nivel de 30% de protección efectiva.

Lo propio puede decirse de la protección de 30% por concepto del criterio de industria incipiente. Una decisión definitiva a este respecto determinará en todo caso la discriminación adicional que se quiera hacer en favor de la industria andina y en contra de los demás sectores y de las exportaciones. La temporalidad de la protección podría finalmente obviar algunas distorsiones de asignación que puedan surgir.

Hay que resaltar que a pesar de la subjetividad en los cálculos de protección efectiva, los niveles no parecen excesivamente altos, si se tiene en cuenta, además, que sólo en ciertos casos se aplicaría la protección potencial total. Se ha pensado que un sector con la

protección del 100%, que otorgarían los tres criterios a la vez, tendría una protección nominal cercana al 70%, lo cual significa que los niveles generales de protección nominal oficial de la Subregión probablemente se reducirían en beneficio de la eficiencia productiva (ver cuadros IV.3 y IV.4, y gráfico IV.1). Un aspecto diferente es la variación en las estructuras de protección que se causará a nivel interno en cada país.

## H. El Arancel Externo Común y los demás instrumentos de la política económica

El AEC debe ser entendido como una medida proteccionista que sólo cumplirá con sus fines asignados cuando se armonicen los otros mecanismos que hacen parte del sistema de protección entre los países miembros del Grupo Andino. Merecen especial atención los subsidios a las exportaciones, los instrumentos para arancelarios, y el tipo de cambio teniendo en cuenta la inflación como un determinante especial. La armonización de políticas monetarias y fiscales es también un paso fundamental en la asignación comunitaria de recursos. Finalmente, los

CUADRO IV – 3

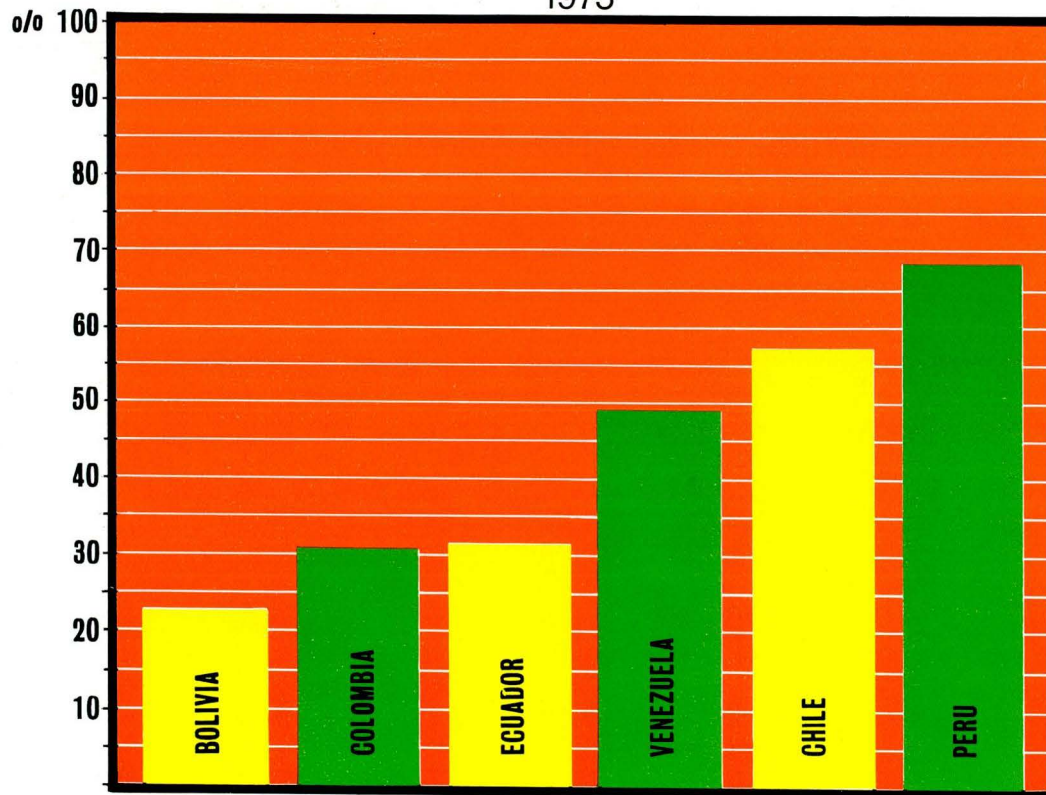
PROMEDIOS MAXIMOS DE TARIFA NOMINAL A NIVEL DE CAPITULO NAB EN EL GRUPO ANDINO

País	Promedio Máximo Tarifa Nominal Oficial	Capítulo
Bolivia	129%	66. Paraguas, quitasoles, etc.
Colombia	97%	61. Prendas de vestir y accesorios
Chile	115%	60. Género de punto
Ecuador	143%	22. Bebidas y líquidos alcohol
Perú	413%	61. Prendas de vestir y accesorios
Venezuela	412%	24. Tabaco

Fuente: Junta Acuerdo de Cartagena.

GRAFICA IV-1

# NIVELES ARANCELARIOS DEL GRUPO ANDINO: PROMEDIOS DE TARIFAS NOMINALES OFICIALES 1975



Fuente: Junta Acuerdo de Cartagena.

## CUADRO IV - 4

## PROMEDIOS ARITMETICOS DE TARIFAS NOMINALES OFICIALES A NIVEL DE DIVISION CIU

CIU	Descripción	Bolivia	Colombia	Chile	Ecuador	Perú	Venezuela
11	Agropecuario y caza	23	24	38	36	55	48
12	Silvicultura y extracción de madera	17	21	34	27	68	24
13	Pesca	27	25	51	50	88	61
21	Minería del carbón	10	10	28	0	47	1
22	Petróleo crudo y gas natural	36	11	5	0	29	14
23	Extracción minerales metálicos	21	8	28	0	41	5
29	Extracción otros minerales	17	11	33	12	61	23
31	Productos alimenticios, bebida y tabaco	31	38	57	78	75	131
32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	69	62	89	70	161	139
33	Madera, productos de madera incluidos muebles	55	47	65	59	96	82
34	Papel, productos de papel imprenta y editoriales	27	31	65	39	78	60
35	Sustancias y productos químicos, derivados del petróleo y el carbón, de caucho y plásticos	14	22	52	12	52	34
36	Productos minerales no metálicos	31	39	64	39	79	73
37	Industrias metálicas básicas	13	22	39	15	65	28
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo	18	31	60	32	59	21
39	Industrias diversas	45	48	79	63	105	59
<b>Total general</b>		<b>23</b>	<b>30</b>	<b>58</b>	<b>31</b>	<b>69</b>	<b>49</b>

Fuente: Junta Acuerdo de Cartagena.

finés del arancel no deben desvirtuarse por los mecanismos subregionales que incidan en su aplicación temporal y universal.

### 1. Subsidios

Se ha planteado la posible necesidad de recurrir a subsidios adicionales para las exportaciones andinas. Ellos, por un lado favorecerían primordialmente a las exportaciones no tradicionales dada la competencia desfavorable en los mercados mundiales y la necesidad de superar el problema del tamaño del mercado

andino, por lo menos en el corto y mediano plazo. Es además claro que el "cuello de botella" externo que se ha presentado tradicionalmente en la mayoría de los países miembros hace necesaria una promoción de exportaciones a nivel mundial. Del éxito de la actividad exportadora también se beneficiaría la Subregión, no sólo por el logro de una mayor eficiencia productiva, sino por los beneficios a nivel del consumo. Los incentivos a las exportaciones hacia afuera de la Subregión deben en todo caso armonizarse, tal como lo ha expresado la Comisión (Arts. 28 y 30, Decisión 49), con el fin de evitar distorsiones en la

asignación de recursos en el área. Mientras no se adopte este sistema común la Comisión ha permitido aplicar las legislaciones nacionales de fomento a las exportaciones.

Por otro lado, el fomento a las exportaciones intrasubregionales requerirá de un sistema diferente que tenga muy en cuenta las asignaciones de producción, los sectores prioritarios que se quieran desarrollar, y el tratamiento especial para Bolivia y Ecuador. La Decisión 49 también ordena la aprobación de un sistema subregional de fomento a tales exportaciones.

Fuera de las ayudas directas a la actividad exportadora, en los países miembros con diferente grado se aplican ciertos mecanismos de exenciones, rebajas y devoluciones de gravámenes a las importaciones (E, R y D), destinadas a fomentar exportaciones o desarrollar ciertos sectores o regiones. Estos tienen el carácter de un subsidio indirecto y deberán abolirse o armonizarse en la medida en que causen distorsiones en los objetivos comunitarios perseguidos por el arancel. En efecto, la

aplicación de tales preferencias crea niveles de protección efectiva diferentes a los buscados con el arancel oficial. Hay que recurrir entonces al concepto de tarifa nominal líquida, o sea, el nivel en términos ad-valorem de los impuestos arancelarios de importación realmente cobrados a las importaciones, considerando el arancel oficial y las exenciones, rebajas y devoluciones que afecten a dicho arancel<sup>19</sup>. En el cuadro IV.5 pueden observarse las diferencias en protección entre los promedios de tarifas nominales líquidas y nominales oficiales existentes para 1975.

El capítulo I de la Decisión 49 sobre Directivas para la Armonización de las Legislaciones sobre Fomento Industrial, establece las pautas que han de seguir los países miembros en cuanto a la aplicación de E, R y D. Si durante el cumplimiento del programa de liberación un producto queda liberado de gravámenes y otras restricciones, le serán plena y simultáneamente aplicados los graváme-

<sup>19</sup> Junta del Acuerdo de Cartagena, *Situación arancelaria en los países andinos*, septiembre de 1975.

CUADRO IV - 5

TARIFAS NOMINALES LIQUIDAS Y NOMINALES OFICIALES DE LOS PAISES DEL GRUPO ANDINO EN 1975  
(porcentajes)

País	Promedio General TNL	Promedio General TNO	Diferencia
Bolivia	19	23	4
Colombia	24	30	6
Chile	41	58	17
Ecuador	22	31	9
Perú	48	69	21
Venezuela	38	49	11
<b>Grupo Andino</b>	<b>32</b>	<b>43</b>	<b>11</b>

Fuente: Junta Acuerdo de Cartagena y estimativos de FEDESARROLLO.

nes establecidos en el AEC. Por lo tanto, a partir de esa fecha, ningún país miembro podrá continuar aplicando a dichos productos E, R y D por debajo de esos niveles comunes. Además, los E, R y D que favorezcan la importación de productos incluidos en las listas de excepciones de los países miembros, dejarán de aplicarse totalmente el 31 de diciembre de 1985 y el 31 de diciembre de 1990 por Bolivia y el Ecuador. Por último, las E, R y D, así como otras ayudas directas destinadas a fomentar las exportaciones intrasubregionales, podrán mantenerse mientras no se apruebe el sistema andino de fomento a tales exportaciones<sup>20</sup>.

## 2. Instrumentos para-arancelarios

Los objetivos del AEC pueden también verse desvirtuados mientras no se armonicen los instrumentos y mecanismos que regulan y establecen restricciones a las importaciones provenientes de fuera de la Subregión, los cuales se denominan instrumentos para-arancelarios (P-A). Estos instrumentos interfieren con la igualación de tasas de protección y por lo tanto, con el margen de preferencia en el comercio subregional<sup>21</sup>. Los efectos de los P-A se han examinado de acuerdo a cuatro categorías: a) mecanismos que actúan vía costo de las importaciones; b) instrumentos de regulación cuantitativa; c) instrumentos de regulación administrativa; d) mecanismos previstos en el artículo 53 del Tratado de Montevideo.

La primera categoría comprende principalmente los depósitos previos, los

impuestos, recargos o sobretasas a las importaciones, y los cambios múltiples. Ellos desempeñan un papel similar al del tipo de cambio y al de los aranceles aduaneros y afectan por lo tanto la protección otorgada por el AEC.

Los instrumentos de regulación cuantitativa más utilizados son las prohibiciones, cuotas o contingentes. Deben considerarse incluidas otras medidas similares, tales como la aprobación de una solicitud de licencia previa cuando lleva consigo la reducción del monto solicitado. Estos instrumentos no operan directamente sobre el costo de las importaciones, por lo que surten efectos solamente cuando limitan las importaciones a un nivel inferior al posibilitado por los otros mecanismos vigentes, tales como el tipo de cambio y los aranceles.

La tercera categoría de P-A se refiere a los instrumentos dirigidos a asegurar la eficacia y operación plena de los mecanismos que inciden sobre el costo de las importaciones y sobre la relación de ese costo con el de las mercancías nacionales; no se orientan, por lo tanto, a modificar el costo efectivo ni el abastecimiento interno de importaciones. Podrían afectar indirectamente su nivel, o el de las remesas al exterior, al hacer más efectiva la aplicación del arancel o el tipo de cambio y al reprimir los fraudes aduaneros o cambiarios; pero, básicamente, la regulación buscada es cualitativa (registros de importaciones, valores de aforo, presupuestos de movimiento de divisas, etc.).

Los instrumentos de regulación previstos en el artículo 53 del Tratado de Montevideo son también medidas administrativas que escapan a las consideraciones económicas propiamente dichas, pero que afectan la importación de mercaderías. Comprenden, entre otras, disposiciones referentes a la protección de la moralidad pública, la regulación de

<sup>20</sup> Artículos 15, 17 y 29 de la Decisión 49.

<sup>21</sup> Los argumentos aquí presentados son un resumen del documento, *Lineamientos Generales para la Armonización de los Instrumentos Para-arancelarios*, Consejo de Comercio Exterior, CCE/II/d. 18, Santiago, Chile, agosto de 1975.



importaciones de armas, la protección de la vida y salud de las personas, la protección del patrimonio arqueológico y artístico nacional, etc.

Dado que los P-A que realmente refuerzan o desvirtúan los efectos del arancel son los comprendidos en las dos primeras categorías, no se ven obstáculos para la aplicación armonizada del AEC junto con los instrumentos de regulación administrativa y los previstos en el artículo 53 del Tratado de Montevideo. Las primeras podrían aplicarse conjuntamente con el arancel para enfrentar determinadas situaciones, especialmente emergencias en balanza de pagos, o casos en los cuales un país, con exportaciones (p. e. petróleo) suficientemente altas como para una situación de holgura en divisas, pueda tener limitaciones para el manejo flexible del tipo de cambio.

La aplicación debe ser básicamente coyuntural, ya sea porque existen otros mecanismos para enfrentar el problema deficitario de pagos o por los efectos contradictorios que puedan derivarse de tales medidas. En efecto, un país que utilice mecanismos P-A en el comercio con terceros países verá inicialmente disminuidas sus importaciones, pero concederá a las mercaderías andinas un margen de preferencia mayor al convenido comunitariamente mediante el AEC y el programa de liberación. La intensidad de esta desviación del gasto dependerá de factores tales como disposiciones sobre origen de las mercancías, gastos de transporte, nivel y estructura de la restricción, y la sustituibilidad entre productos de terceros y las correspondientes andinas. Además, en la medida en que se reduzcan las importaciones de terceros países, el país que restrinja podrá mantener un tipo de cambio más bajo que concedería también márgenes de preferencia a los demás países miembros. Finalmente, verá re-

ducidos sus ingresos aduaneros y se disminuirá la competitividad de la producción nacional que utilice insumos importados sobreprotegidos.

De los efectos anteriores resulta que el país posiblemente no mejorará en su balanza de pagos y la estructura del AEC variaría. Sería más eficiente usar como instrumento de política el tipo de cambio ya que las importaciones se verán afectadas por igual y la estructura del AEC no sufriría modificaciones. Se destaca que si la desviación del gasto aumenta las dificultades del país que impuso los P-A, la mejora en balanza de pagos que obtendrían los demás países miembros no favorecería un desarrollo armónico del proceso de integración. Si la aplicación de P-A se extiende a las importaciones andinas, tampoco se modifica la estructura del arancel, pero sí se afectaría la liberación del intercambio andino por la sobreprotección a la producción nacional con respeto a la subregional.

Por todo lo anterior, el Consejo de Comercio Exterior del Grupo Andino estima que es necesario armonizar los instrumentos para-arancelarios con el fin de que sean aplicados coherentemente con los demás mecanismos de política económica previstos en el Acuerdo. Podrían utilizarse especialmente en situaciones de emergencia sin que ellas incidan de manera importante sobre la asignación de recursos andinos.

### *3. Tasa de cambio*

Dado que la tasa de cambio guarda estrecha relación con el precio de los productos importados y puede tener efectos de subsidio o impuesto a las exportaciones, es necesario cierto grado de armonización de las políticas cambiarias andinas con el propósito de no afectar la estructura de los incentivos



relativos otorgados por el arancel. La competitividad relativa de las industrias de los países miembros variará si las tasas de inflación difieren entre ellos y las devaluaciones sólo tienen lugar luego de largos períodos de tiempo. Estas variaciones ocurrirán conjuntamente con el ciclo inflación-devaluación, en la medida en que el deterioro de la posición competitiva del país con más alta tasa de inflación dé lugar a una súbita mejora en el momento en que devalúa<sup>22</sup>.

Para el caso de grandes devaluaciones, el Acuerdo de Cartagena ha previsto en su Artículo 80 una serie de medidas correctivas. Si una devaluación por un país miembro altera las condiciones normales de competencia, el país que se considere perjudicado podrá plantear el caso a la Junta, la que deberá pronunciarse breve y sumariamente. Verificada la perturbación, el país afectado podrá tomar medidas correctivas de carácter transitorio y mientras subsista la alteración, dentro de las recomendaciones de la Junta. En todo caso, dichas medidas no podrán significar una disminución de los niveles de importación existentes antes de la devaluación. El país que devalúa podrá también pedir a la Junta que revise la situación, a fin de atenuar o suprimir las medidas correctivas.

Otras dos soluciones pueden sugerirse para el manejo cambiario andino. La primera es implantar a nivel de países una tasa flexible de cambio que tenga en cuenta la inflación doméstica. Actualmente sólo Colombia y Chile poseen tasa fluctuante. La segunda consiste en reducir y tratar de evitar altas dispersiones en los niveles de devaluación entre países. En este sentido es de gran importancia la propuesta que ha elaborado la Junta sobre un Fondo Común de Reservas del Grupo Andino. Tal Fondo, que se constituiría con aportes de 400 millones

de dólares suscritos por los países miembros (Venezuela 40%, Colombia, Chile y Perú 15% cada uno, y Bolivia y Ecuador 7.5% cada uno), tendría como uno de sus objetivos primarios el acudir en apoyo de las balanzas de pago de los países miembros, otorgando créditos o garantizando préstamos de terceros<sup>23</sup>.

#### 4. Políticas monetarias y fiscales

Las políticas monetarias y fiscales deben también armonizarse de acuerdo al Artículo 26 del Estatuto Andino. Especialmente deben atenderse aquellas que tengan efectos diferenciados sobre las actividades productivas y que distorsionan por lo tanto la competitividad entre países. Esta armonización tenderá a reforzar el tratamiento común a los productos de la Subregión que otorgan el AEC y la liberación del comercio interno.

En materia fiscal deben evitarse las distorsiones que puedan crear las franquicias tributarias mediante reglas claras de juego para su aplicación. Por el lado de impuestos indirectos, los consumidores podrán enfrentar precios distintos debido al uso de impuestos indirectos diferenciados según productos, que tengan el propósito de alterar las estructuras de consumo o la distribución del ingreso; ello no modificaría los márgenes de preferencia subregionales y el nivel de la protección de la producción nacional, por lo que no se alteraría directamente la asignación de recursos entre países<sup>24</sup>. Es necesario que se adelante un programa de armonización de impuestos indirectos a las ventas conforme al principio del

<sup>23</sup> Borrador de propuesta sobre Fondo Común de Reservas del Grupo Andino, Junta Andina, mayo de 1975.

<sup>24</sup> Lineamientos Generales para la Armonización de los Instrumentos Para-Arancelarios, op. cit. p. 38.

<sup>22</sup> B. Balassa, 1973, *op. cit.*, p. 40.

valor agregado y al de la imposición de impuestos en el país de destino.

Es definitivo, tal como lo ha dispuesto la Comisión (Art. 26, Decisión 19), que en materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos, los productos originados de un país miembro, reciban en el territorio de los demás un tratamiento no menos favorable que el que se aplique a productos similares nacionales. En el caso de políticas monetarias, se deben considerar, para los efectos de la aplicación del AEC, las *Bases de la Armonización Monetaria y Cambiaria* aprobadas por el Consejo Monetario y Cambiario en su tercera reunión.

Finalmente, existen ciertos mecanismos que pueden incidir en la aplicación temporal y universal del AEC y que de no ser cuidadosa y rígidamente aplicados, desvirtuarán los propósitos perseguidos por la protección común. Ellos son principalmente: a) los mecanismos de excepciones al programa de liberación y al AEC (Artículo 55, A. de C.); b) la protección diferente que se ha de otorgar a los programas sectoriales de desarrollo industrial (Artículo 65, A. de C.); c) reducción o suspensión transitoria del Arancel por deficiencia en abastecimiento de un país miembro de la Subregión (Artículos 67 A. de C. y Artículo 17, Decisión 70); d) aplicación de medidas correctivas por prejuicios del Programa de Liberación a la economía de un país miembro (Artículo 79 A. de C.).

## I. Conclusiones

El AEC es un mecanismo para estructurar la protección común que se persigue, con fines de desarrollo económico, para el Grupo Andino. Su objetivo central es asignar recursos eficientemente para permitir un proceso de sustitución de importaciones más eficiente que en el

pasado y promover las exportaciones. Además, debe orientar los recursos en forma tal que las actividades productivas con mayores beneficios sociales sean prioritarias.

Dado que la promoción de exportaciones es un requisito fundamental para la financiación del desarrollo andino, la canalización de recursos hacia esas actividades, que propicie el AEC mediante niveles relativamente bajos de protección, deberá ser complementada con subsidios a las exportaciones tanto a nivel intrarregional como mundial. Estos incentivos requieren ser armonizados con el fin de evitar distorsiones en la asignación de recursos andinos, para lo cual existe ya un compromiso comunitario. Es preciso entonces agilizar el proceso de la toma de una decisión respectiva, ya que de otra forma, los subsidios individuales e indiscriminados desvirtúan la estructura productiva buscada por el arancel.

El estímulo a la eficiencia social determinará la estructura del AEC. Se han propuesto los criterios de empleo, contribución tecnológica e industria naciente como fundamentales para la fijación de tal estructura. Al ser aplicados afectarán la organización productiva de los países miembros en diversa forma, con lo cual se pretende lograr en el largo plazo un beneficio común. Es por ello que debe tratar de evitarse la falta de objetividad que parece haber primado en la definición de los criterios y sus niveles correspondientes de protección efectiva. Se debe por lo tanto buscar una mayor precisión.

La incorporación de un sistema común de protección implica ciertos costos y beneficios para los países miembros. Habrá que tener en cuenta el costo o sacrificio de cada país en términos de eficiencia productiva en el largo plazo. Es claro que la protección a adoptarse

debe contrastar con los altos aranceles del pasado; sin embargo, desproteger o proteger inadecuadamente sectores básicos de las economías nacionales no sería una decisión acertada. A este respecto, cabe resaltar la baja protección efectiva que se pretende otorgar al sector agropecuario andino, en perjuicio especialmente para Colombia. Ello obedece, por un lado, al método usado para calcular la protección, el cual no parece reflejar el alto valor agregado del sector. Además, el carácter de importadores agrícolas que tienen la mayoría de los países andinos, puede estar inclinando la balanza en favor de aranceles bajos.

En 1972 la protección efectiva (arancel y depósito previo) para el sector agropecuario colombiano era de 66.88%. En 1974, por el incremento excesivo en los precios internacionales y las dificultades de abastecimiento interno, la protección efectiva se redujo al 21.97%<sup>25</sup>. Estas protecciones son seguramente más elevadas si se considera que las importaciones agropecuarias han estado centralizadas en el IDEMA. Una protección al sector que fluctúe entre 0 y 15%, como lo propone la Junta puede ser insuficiente y podría finalmente limitar el papel de abastecedor de alimentos para la Subregión que parece tendrá Colombia.

La protección de 0% por concepto de empleo del sector minero, tampoco tiene en cuenta el carácter artesanal y, por lo tanto, de intensidad en mano de obra de la industria minera en países como Colombia.

El AEC no tendría un impacto uniforme en la medida en que no se armonicen, con respecto a sus metas de asignación, otros mecanismos que inciden en

la protección de la Subregión. Se destaca así la necesidad de armonizar subsidios a la exportación, y los mecanismos para-arancelarios cambiarios, monetarios, fiscales y financieros. La protección común andina es una meta de largo plazo, la cual sólo se aproximará por etapas. El AEC, como paso inicial es necesario pero no suficiente. La orientación que se dé a los recursos productivos con este mecanismo común es en todo caso vital para el proceso futuro de integración. Por ello se requiere estudiar cuidadosamente las posibles alternativas relacionadas con su estructura y nivel.

## ANEXO

### Método de estimación del Arancel Externo Común\*

El método de estimación del AEC consistirá en la definición inicial de un conjunto de niveles de protección efectiva como resultado de la aplicación de los criterios de empleo, contribución tecnológica e industria naciente, para luego ser transformados en aranceles nominales usando las estructuras de coeficientes de insumo-producto adecuados. La tasa de protección efectiva puede expresarse en la siguiente forma:

$$TPE = \frac{V_j - V_j''}{V_j''}$$

Donde:

$V_j$  = Valor agregado a precios domésticos por unidad de  $j$  en el proceso.

$V_j''$  = Valor agregado a precios internacionales por unidad de producto  $j$  en el proceso.

<sup>25</sup> FEDESARROLLO, *Análisis de la estructura de control a las importaciones en Colombia*, Tomo II, Mimeo, agosto de 1974, p. 46.

\* Las consideraciones sobre la estimación AEC se encuentran en *Método de estimación del Arancel Externo Común*, Consejo de Comercio Exterior, CCE/II/d. 3, Santiago, Chile, agosto/75.

También puede expresarse como:

$$\text{TPE} = \frac{t_j - \sum_{i=1}^n a_{ij} t_i}{1 - \sum_{i=1}^n a_{ij}}$$

Donde:

$a_{ij}$  = Cantidad de insumo  $i$  por unidad de producto  $j$ .

$t_j$  = Tarifa nominal del bien  $j$ .

$t_i$  = Tarifa nominal del insumo  $i$ .

Una vez definidos los niveles de protección efectiva (TPE) que se han de otorgar a cuenta de los criterios escogidos, se necesitará la información sobre los diferentes coeficientes de insumo dentro de la estructura de costos de actividad. Para ello se requiere el uso de matrices de insumo-producto. Faltaría entonces por determinar, en la fórmula de protección efectiva, los aranceles nominales para el bien final y los insumos respectivos. Esto se logra mediante la solución de un sistema de ecuaciones lineales con " $n$ " ecuaciones y " $n$ " incógnitas, en las cuales las incógnitas corresponden a los aranceles nominales, mientras que las protecciones efectivas, los coeficientes de insumo-producto y coeficientes de valor agregado a precios internacionales, para cada actividad, son conocidos.

La selección de los coeficientes técnicos de insumo-producto depende ante todo de su calidad estadística, nivel de desagregación, distorsiones que pueda traer la aplicación de las cifras, y de su representatividad aproximada de la realidad futura de los países andinos. La utilización de matrices de los países miembros (Colombia, Chile y Perú) presenta problemas; primero, por el alto nivel de agregación (cada sector agrupa una gama muy amplia de productos) los

coeficientes para un sector son poco representativos de la gran variedad de producciones y técnicas respectivas. Estos coeficientes, además, no reflejan la estructura productiva de las producciones a realizarse, dado que se han calculado en base a producciones existentes en el momento del cálculo. En tercer lugar, los altos aranceles y restricciones cuantitativas a las importaciones subregionales, han creado distorsiones en la combinación de factores. Finalmente, hay una débil base estadística en su elaboración.

Se han insinuado entonces que se usen matrices ajenas a la Subregión (de países de la Comunidad Económica Europea y Estados Unidos) por su mayor grado de desagregación, bajas restricciones al comercio, mejor calidad estadística, información sobre producciones aún no desarrolladas en la Subregión y relación con precios mundiales.

Los países miembros irán incorporando tecnologías más avanzadas y la tendencia a reducir aranceles se manifestará en diferentes combinaciones de insumos, que estarán mejor reflejadas por los datos de los países desarrollados. Es por lo tanto probable que la información de las matrices prestadas, a pesar de datar de la década de los 60, será bastante representativa de la realidad subregional en 1980. De esta información se podrá partir siempre que se corrijan las diferencias entre los datos de base y lo que se estime más pertinente para la Subregión. Habría lugar a correcciones donde los métodos de producción andinos son muy diferentes a los de base; en casos de sectores prioritarios para el área que requieran mayor desagregación; y, finalmente, en aquellos procesos que hayan sufrido importantes cambios tecnológicos en los últimos tiempos. Esto permitiría tener una matriz depurada.

Puede alegarse que el uso de matrices ajenas implica copiar patrones de producción y consumo de países más avanzados. Sin embargo, las correcciones que se hagan a los datos base y la demarcación de prioridades sectoriales con el arancel o con los demás instrumentos de política económica, conjunta o individual, por parte de los estados miembros, determinarán la estructura productiva y de consumo andina.

Un problema que se deriva en los cálculos de protección efectiva es la es-

tabilidad que sería necesaria en los coeficientes de insumo-producto. Los coeficientes pueden variar de acuerdo a la escala de producción, a las variaciones de los precios relativos de insumos por la sustitución entre los mismos, y debido a los cambios tecnológicos. La magnitud de la ocurrencia de estos eventos ocasionaría variaciones en las protecciones efectivas asignadas. Si el problema llega a ser tal que se presenten distorsiones en la asignación de recursos, habrá entonces que revisar los cálculos de protección.