

NACIONES UNIDAS

COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE – CEPAL



Distr.
LIMITADA

LC/L.1103
12 de marzo de 1998

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

**COMERCIO Y CRECIMIENTO EN CHILE: REALIZACIONES DEL
PASADO Y PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO ***

* El presente documento fue preparado por Manuel Agosin, consultor de la Unidad de Comercio Internacional de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, y fue financiado con fondos del Gobierno de Japón, en el marco del Proyecto "Comparative study of developing strategies of selected East Asian and Latin American countries, with special reference to trade and industrial policies under the new international trading system". El autor desea expresar su reconocimiento a Gustavo Crespi por sus valiosas sugerencias y a Leonardo Letelier, por la discusión de algunas de las ideas contenidas en el trabajo. También está reconocido por las observaciones formuladas a versiones anteriores del mismo trabajo por Héctor Assael, Gerry Helleiner, Mikio Kuwayama y Verónica Silva. Agradece a Julio Cáceres y Ernesto Pastén la asistencia que le prestaron en materia de investigación. Se aplican los descargos de responsabilidad habituales.

INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN	3
I. LA EXPERIENCIA CHILENA: ¿CRECIMIENTO INDUCIDO POR LAS EXPORTACIONES O EXPORTACIONES BASADAS EN EL CRECIMIENTO?	7
A. LAS EXPORTACIONES Y EL CRECIMIENTO DEL PIB, 1960-1995	8
B. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES: UN ENFOQUE BASADO EN SERIES CRONOLÓGICAS	17
C. CÓMO EXPLICAR EL AUMENTO DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS	20
II. LA POLITICA COMERCIAL E INDUSTRIAL	23
A. EL MARCO ANALÍTICO	23
B. EL PAPEL DESEMPEÑADO POR LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL	26
C. OTRAS POLÍTICAS HORIZONTALES	30
1. La política cambiaria	30
2. El reintegro de los derechos aduaneros	32
3. Las políticas en materia de inversión extranjera directa (IED)	33
4. La información relativa al mercado	34
5. El desarrollo tecnológico	34
6. Desarrollo de la infraestructura y de los recursos humanos	35
D. LAS POLÍTICAS SECTORIALES	36
1. El conglomerado forestal	36
2. La industria del salmón de cultivo	37
3. El vino	37
4. La industria automotriz	38
E. ALGUNAS CONCLUSIONES	38

III.	LA POLÍTICA COMERCIAL E INDUSTRIAL MAS ALLÁ DE LA RONDA URUGUAY	41
A.	LAS EXIGENCIAS DEL NUEVO AMBIENTE COMERCIAL INTERNACIONAL	41
B.	FORMAS DE APOYO SELECTIVAS Y HORIZONTALES PERMITIDAS POR LA OMC	44
1.	La adquisición de tecnología y el desarrollo tecnológico	44
2.	La capacitación y la educación	45
3.	El mejoramiento de la información relativa a los mercados extranjeros	46
4.	Un nuevo enfoque para abordar la política de IED	46
5.	Una orientación nueva para los bancos de desarrollo	47
IV.	EL PAPEL DE LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO	49
A.	EL MERCOSUR: LA ASOCIACIÓN CLAVE	52
B.	OTROS MECANISMOS DE COMERCIO	54
C.	QUÉ HACER CON LOS ACUERDOS BILATERALES	57
V.	UNA MIRADA HACIA EL FUTURO	59
	BIBLIOGRAFÍA	61
	ANEXOS	65
Anexo I:	Derivación de la función de producción	67
Anexo II:	Derivación de la devaluación compensatoria	68

Cuadros

1.	La evolución del crecimiento y de las exportaciones, 1960-1995	10
2.	Tasas de crecimiento anual promedio del volumen de exportaciones, según tipo de bienes, 1960-1995	14
3.	Pruebas con raíces unitarias	18
4.	Modelo vectorial "económico" de corrección de los errores	19
5.	Composición de las exportaciones, según el mercado, 1986 y 1993	53

RESUMEN

El presente estudio trata de la relación entre el notable desempeño de las exportaciones chilenas en los dos últimos decenios y la elevada tasa de crecimiento económico que viene registrando desde mediados de los años ochenta. Primero que nada, procura determinar si la experiencia chilena es un caso de "crecimiento inducido por las exportaciones" o bien uno de "exportaciones inducidas por el crecimiento". Mediante el análisis de series cronológicas se comprueba que las dos variables exógenas que explican el crecimiento chileno son las exportaciones y la inversión mientras que, por el contrario, el incremento del PIB no parece haber influido en las exportaciones ni en la inversión.

A continuación, se procura explicar las causas de la expansión y diversificación aceleradas de las exportaciones. Una drástica liberalización del comercio facilitó mucho el proceso, en el sentido de que las señales de los precios se volvieron contra los sectores de sustitución de las importaciones, a los que antes se había favorecido. Sin embargo también hubo otras políticas importantes, tanto horizontales como sectoriales. Desde luego, la política cambiaria ha sido un elemento determinante del desempeño de las exportaciones, tanto cuando ellas se estancaron debido a los grandes desajustes en materia cambiaria (1977-1982) como posteriormente, cuando se elevaron respondiendo a una devaluación importante (desde marzo de 1982). Entre las variables que contribuyeron a la actividad exportadora hay que incluir también el reintegro de los derechos aduaneros y los subsidios a exportaciones de menor importancia, los créditos recíprocos para estimular la producción de productos nuevos orientados a la exportación cuando se produjo la crisis de la deuda, la participación activa del Estado en el suministro de información sobre los mercados, y los grandes subsidios al sector forestal.

En el futuro, el desarrollo de las exportaciones chilenas será más difícil y deberá reunir requisitos de política más complejos que en la etapa anterior. Aunque los recursos naturales indudablemente seguirán siendo la base de las ventajas comparativas del país en el comercio mundial, será preciso diversificarse hacia productos y servicios de tecnología más avanzada. Para ello, deberá tratar de resolver las disfunciones del mercado en actividades claves (capacitación, educación, especialización en materia de tecnología y de comercialización, suministro de recursos financieros de largo plazo para inversión en actividades nuevas y antes no realizadas). Afortunadamente, las políticas más eficientes para alcanzar estos objetivos son en general compatibles con las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Mientras el apoyo que se preste sea precompetitivo y no afecte directamente el precio de las exportaciones, no podrá impugnarse lícitamente, por mucho que se oriente a estimular determinadas actividades.

Desde 1990, la política comercial chilena ha privilegiado la continuación del proceso de liberalización comercial mediante la firma de acuerdos de libre comercio con sus principales asociados comerciales. No obstante que se han celebrado varios acuerdos, hasta ahora el más importante de ellos es el suscrito con el Mercosur. En realidad, probablemente éste sea el más favorable de los que el país está procurando lograr actualmente (en especial, el ingreso al TLC y la suscripción de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea). El Mercosur es ya un

destino importante de las exportaciones chilenas de manufacturas y potencialmente un vasto mercado para ellas. Al mismo tiempo, los países miembros del Mercosur son los productores mundiales más eficientes de alimentos de primera necesidad, respecto de los cuales Chile tiene desventajas comparativas. Por estas razones, se sostiene que antes de llegar a nuevos acuerdos con otros asociados, habría que dar prioridad a fortalecer los vínculos de Chile con el Mercosur.

INTRODUCCIÓN

Con razón o sin ella, los círculos académicos y las autoridades encargadas de formular la política han llegado a singularizar a Chile como uno de los ejemplos más notables del éxito que pueden lograr los países que tienen la valentía de introducir reformas de política favorables a las fuerzas de mercado y adherir firmemente a ellas. En el periodo 1974-1979, el gobierno militar que derrocó al Presidente Allende en 1973 puso en práctica una total liberalización comercial, liberó los mercados financieros internos y abrió la cuenta de capitales de la balanza de pagos (véase Meller, 1996, capítulo 3; French Davis, Leiva y Madrid, 1991 y 1993; Agosin y French Davis, 1995). Las reformas tuvieron por objeto bajar el telón sobre el modelo de industrialización basado en la sustitución de las importaciones, que había sido el principal paradigma de desarrollo desde los años cuarenta y que habían mantenido gobiernos de muy distinta filiación. Las reformas del periodo 1974-1979 se centraron en la idea de que una vez que se diera rienda suelta a las fuerzas de mercado, los recursos se reorientarían (sin costo) hacia industrias de exportación en las que el país tenía una ventaja comparativa y que ello conduciría al crecimiento acelerado, no sólo de las exportaciones sino del producto global.

Por lo tanto, para cualquier evaluación de las reformas de política chilenas es particularmente interesante examinar el comportamiento de las exportaciones y su relación con el crecimiento global de la economía. No hay duda alguna de que después de 1974 las exportaciones aumentaron rápidamente y de que han seguido aumentando hasta ahora. Así, se sostiene que uno de los elementos claves del éxito chileno ha sido el notable desempeño de las exportaciones. Sin embargo, pese a lo mucho que se han ampliado y diversificado sólo en el último tiempo han arrastrado consigo al resto de la economía. Hasta fines del decenio de 1980, el dinámico crecimiento de las exportaciones no se había acompañado de un aumento significativo de la tasa de inversión ni de un mejoramiento equiparable del desempeño económico en general. Por el contrario, durante el gobierno militar, la economía creció bastante más pausadamente que en los años sesenta, y las tasas de ahorro e inversión declinaron en forma muy pronunciada. Además, el proceso de crecimiento inducido por las exportaciones es un fenómeno relativamente reciente y todavía no es posible pronunciarse sobre su sustentabilidad a largo plazo.

El presente trabajo examina la evolución de las exportaciones y del producto global a lo largo de un prolongado período, esto es, de 1960 a 1995. Procura determinar las principales tendencias del crecimiento de las exportaciones e intenta atribuir el comportamiento de las exportaciones a diversos factores. Responde a las siguientes preguntas: Puede atribuirse a la liberalización comercial el éxito manifiesto logrado por las exportaciones chilenas desde mediados de los años setenta y mantenido hasta ahora? En qué medida podría atribuirse a otras políticas de gobierno que estimularon las exportaciones en general y a la aplicación de políticas sectoriales de tipo selectivo? A qué se debe que la relación entre el crecimiento de las exportaciones y la evolución general de la economía ha sido mucho más pronunciada en los años noventa que en

años anteriores? Cuáles son las perspectivas del proceso de crecimiento inducido por las exportaciones para los próximos decenios?

El trabajo está estructurado de la siguiente manera: el Capítulo I se pregunta si la experiencia chilena podría describirse como un ejemplo de "crecimiento inducido por las exportaciones" o de "exportaciones inducidas por el crecimiento". En el caso de Chile, se demuestra que la primera hipótesis concuerda mejor que la segunda con la realidad. Desde mediados de los años ochenta, el incremento y la diversificación de las exportaciones han sido la fuerza motriz del crecimiento de la economía chilena.

El Capítulo II examina las causas de la expansión y la diversificación de las exportaciones. Se describen la liberalización comercial del período 1974-1979 y otras políticas que influyeron en sus resultados y se sostiene que la reestructuración de la economía fue innecesariamente costosa debido a que en vez de redistribuir gradualmente la capacidad instalada de la industria manufacturera hacia el sector exportador, parte importante de ella ésta fue destruida. Si bien no se dispone de casos hipotéticos que sirvan para evaluar el grado de éxito de las reformas, se sostiene que habría sido mejor aplicar un conjunto de políticas diferentes que hubieran contribuido a la reestructuración del sector manufacturero. También se examinan otras políticas que afectaron a las exportaciones, así como políticas y factores de orden sectorial. El análisis conduce a la conclusión de que no pueden pasarse por alto otras políticas, ni las condiciones iniciales que aumentaron el vigor con que reaccionó la oferta y que son un factor importante para explicar el éxito de las exportaciones a nivel sectorial.

El Capítulo III se ocupa de los requisitos para participar en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y concluye que varios incentivos, tanto funcionales como selectivos, tendrán que desaparecer. Ellos deberán reemplazarse por políticas que aborden directamente las disfunciones del mercado que obstaculizan el crecimiento y la diversificación de las exportaciones. Estas políticas pueden tener componentes horizontales y selectivos. Los argumentos teóricos contra la selectividad no tienen mayor peso. Además, las obligaciones internacionales contraídas con arreglo a la OMC permiten aplicar políticas selectivas, a condición de que los efectos sean precompetitivos. Naturalmente, los sectores elegidos deberán desarrollarse a partir de la dotación de recursos del país, que se inclina marcadamente hacia los recursos naturales (productos mineros, agrícolas, forestales y del mar). Entre las políticas que podrían aplicarse, horizontal y selectivamente, cabe señalar el fomento de la capacitación de la mano de obra y de la educación superior, la absorción de tecnología extranjera y el aumento de la investigación y desarrollo (ID) a nivel interno, la compilación de información sobre los mercados foráneos, la mejora del funcionamiento de los mercados de capital para que proporcionen créditos a largo plazo a las empresas que tienen ideas novedosas y necesitan esos créditos y que mejore la infraestructura. Asimismo, las políticas aplicables a la inversión extranjera directa (IED) podrían ser más vigorosas que hasta ahora.

El Capítulo IV trata de los acuerdos de libre comercio. Aunque hasta ahora no han tenido mucho que ver con el éxito de las exportaciones chilenas, en el futuro podrían ser importantes para intensificar la estrategia exportadora. Se concluye que la asociación reciente de Chile al

Mercosur (octubre de 1996) es muy auspiciosa para lograr que aumenten aceleradamente las exportaciones de manufacturas. Para Chile, los países del Mercosur y otros de la región tienen buenas perspectivas como asociados comerciales "naturales", pero para materializar este potencial no bastará con liberalizar el comercio y habrá que mejorar la infraestructura y las instituciones que facilitan el comercio.

El Capítulo V resume las conclusiones del estudio y ofrece un panorama general de las políticas que hay que aplicar para asegurar la sustentabilidad del modelo orientado a las exportaciones que Chile ha venido aplicando desde hace más de dos decenios. Se sostiene que ya se ha cumplido la etapa "fácil", de fomento de las exportaciones. Hasta ahora, aparte de algunas intervenciones concretas que, como se señala más adelante, contribuyeron de manera importante al incremento de las exportaciones, la función principal del Estado ha consistido en dismantelar el sistema de incentivos que prevaleció durante el período de sustitución de las importaciones (aproximadamente de 1938 a 1973). La próxima etapa de desarrollo de las exportaciones entrañará diversificarse hacia productos y servicios técnicamente más avanzados y exigirá políticas mucho más complejas. Además, será indispensable articular mejor los sectores público y privado.

I. LA EXPERIENCIA CHILENA: ¿CRECIMIENTO INDUCIDO POR LAS EXPORTACIONES O EXPORTACIONES BASADAS EN EL CRECIMIENTO?

Cabe preguntarse si la experiencia chilena es compatible con la idea de que las exportaciones han sido el sector principal de la economía y de que la expansión de las exportaciones es la razón más importante de las altas tasas de crecimiento alcanzadas desde mediados de los años ochenta. O si, por el contrario, el factor principal de la expansión de las exportaciones ha sido el crecimiento acelerado del producto. La primera hipótesis pone énfasis en el papel de las exportaciones en el fomento del crecimiento global. Por otra parte, los defensores del paradigma de las exportaciones basadas en el crecimiento hacen hincapié en la importancia de la acumulación de capital y en el aumento de la capacidad tecnológica autóctona como requisitos previos para lograr éxito en materia de exportaciones.^{1/}

La mayoría de las teorías relativas al crecimiento económico y el desarrollo no distingue entre exportaciones y producción no destinada a la exportación. Casi todos los modelos de crecimiento, ya sean de tendencia neoclásica (Solow, 1956), de inspiración keynesiana (por ejemplo, Pasinetti, 1974), o del tipo de "crecimiento endógeno" (véase Barro y Sala-i-Martin, 1995) atribuyen un lugar preponderante a las tasas de inversión y al progreso tecnológico como variables que explican el crecimiento económico. Los partidarios de asignar un papel fundamental a las exportaciones tropiezan con un problema, que se asemeja al problema de identificación: como las exportaciones forman parte del PIB, a veces parte importante, el aumento acelerado de las exportaciones repercute automáticamente en la tasa de crecimiento del PIB, sin que sea necesaria una relación de causalidad determinada.

Sin embargo, cabe preguntarse si las exportaciones tienen algo de especial. Partimos de la hipótesis de que en una economía pequeña, abierta e industrialmente atrasada, el crecimiento y la diversificación de las exportaciones son importantes debido a tres razones. Ante todo, los mercados internos son pequeños y no están en condiciones de prestar apoyo, desde el punto de vista de la demanda, a un incremento sostenido del PIB. Cualquier impulso de crecimiento originado en el incremento de la demanda interna deberá tender a agotarse, más temprano que tarde. En cambio, en un país pequeño, los mercados de exportación son ilimitados y, en

^{1/} Rodrik (1995) y Akyuz y Gore (1996) atribuyen importancia preponderante al incremento de la tasa de inversión como causa fundamental de los buenos resultados en materia de crecimiento logrados por la República de Corea y por Taiwan, provincia de China. A juicio de estos autores, dicho incremento puede explicar por sí solo las elevadas tasas de crecimiento de las exportaciones de estas dos economías, sin que sea necesario apelar a la política comercial. Estos análisis dan por aceptado que la inversión no habría registrado estos grandes aumentos si no se hubieran aplicado políticas comerciales que hicieran rentable la exportación de nuevos productos.

consecuencia, desde el punto de vista de la demanda no plantean limitaciones al crecimiento.^{2/} Sin embargo, si los incentivos tienen un sesgo antiexportador, las perspectivas de crecimiento acelerado no materializarán. Segundo, en la mayoría de los países en desarrollo, la transformación tecnológica procede casi íntegramente del extranjero, principalmente en la forma de bienes de capital importados. Tercero, como la mayoría de las economías en desarrollo pequeñas no producen maquinaria, la inversión requiere importaciones de bienes de capital. Si bien es cierto que durante un tiempo esas importaciones pueden financiarse con la afluencia de capitales, para poder mantener altas tasas de crecimiento generalmente se requiere un crecimiento vigoroso de las exportaciones. De esta manera, la expansión de las exportaciones brinda la base para el crecimiento económico global y la diversificación de las exportaciones asegura la estabilidad del proceso.^{3/}

Cuál de estas dos hipótesis resulte ser la correcta tiene consecuencias para la política. Si la clave del crecimiento es la acumulación de capital físico y humano y la transformación tecnológica, no tendría mucho sentido orientar las políticas hacia el fomento de las exportaciones. En cambio, si la realidad coincide con la descripción del paradigma del crecimiento inducido por las exportaciones, para que el crecimiento evolucione con éxito habría que aplicar políticas que estimularan el incremento y la diversificación de las exportaciones. Sería importante apoyar el proceso de crecimiento mediante políticas horizontales que corrigieran las disfunciones del mercado que impiden la diversificación de las exportaciones. Además, como los países en desarrollo están lejos de alcanzar la frontera tecnológica, habría que orientar la política en el sentido de apoyar a los "sectores exportadores nacientes".

A. LAS EXPORTACIONES Y EL CRECIMIENTO DEL PIB, 1960-1995

La mejor manera de comprender los hechos básicos del proceso de crecimiento chileno expresadas en forma convencional es dividir el período transcurrido desde 1960 en cinco subperíodos. Los años comprendidos entre 1960 y 1970 se caracterizaron por un crecimiento económico sostenido, aunque poco notable. No obstante que el cobre fue el principal producto exportado, las exportaciones no tradicionales registraron un incremento importante. En la segunda mitad del decenio, las políticas económicas habían comenzado a desplazarse de un apoyo

^{2/} Naturalmente, siempre que no aumente demasiado la participación en el mercado de los países importadores. En otras palabras, desde el punto de vista de la demanda la sustentabilidad del crecimiento inducido por las exportaciones depende de que el exportador siga siendo un "país pequeño" en los mercados mundiales. Para ello, hay que diversificar permanentemente las exportaciones.

^{3/} Puede ser que la diversificación de las exportaciones sea conveniente por otras razones. Cuando ella entraña un avance tecnológico, la economía puede aumentar los salarios reales, con lo cual se estimula aún más el crecimiento y se mejora la distribución del ingreso. Sin embargo, no hay duda de que esto no es lo sucedido con la economía chilena en los dos últimos decenios. No obstante que las exportaciones se han diversificado, salvo escasas excepciones su contenido tecnológico sigue siendo bastante poco evolucionado y los salarios todavía son apreciablemente más bajos que en países industriales avanzados.

irrestringido a la sustitución de las importaciones a un mayor énfasis en el fomento de las exportaciones.

El período comprendido entre 1971 y 1973 corresponde a las perturbaciones del experimento socialista. En un rompimiento total con el pasado, el gobierno de Allende nacionalizó grandes segmentos de la economía, incluidas las minas de cobre (que a la sazón eran en un 49% de propiedad extranjera), los bancos y la mayoría de las industrias grandes e incluso medianas. Se aplicaron amplios controles de precios, altos aranceles, diversas clases de barreras no arancelarias y tipos de cambio múltiples. En este período declinaron marcadamente las exportaciones no tradicionales.

Tras el golpe militar de septiembre de 1973 hubo un nuevo intento por apartarse radicalmente del pasado, esta vez tomando un rumbo neoliberal. El régimen militar puede dividirse en dos subperíodos, de 1974 a 1981 y de 1982 a 1989. El primero de ellos comienza con la reorganización de la economía y termina con la bonanza de 1981; respondiendo a la crisis bancaria y de la balanza de pagos que se produjo en 1982, el segundo subperíodo se caracteriza por una estricta reglamentación cautelar del sistema bancario, una marcada depreciación del tipo de cambio y un mayor pragmatismo respecto de las medidas de apoyo a las exportaciones no tradicionales. Pese a que en 1984 el crecimiento volvió a ser positivo, en 1988 el PIB per capita no había sobrepasado el nivel que había alcanzado en 1981.^{4/}

En los años 1984 y 1985 comenzaron a elevarse tanto el PIB como la inversión, si bien a partir de los bajos niveles a que habían caído durante la crisis de los dos años anteriores. En 1985 las exportaciones también reanudaron su crecimiento, estimuladas por la marcada depreciación del tipo de cambio real a que dio lugar la crisis de la deuda. La reforma tributaria de 1984, que reemplazó el impuesto a las utilidades de las empresas por un impuesto único a la renta proveniente de todas las fuentes, dio un impulso adicional a la reactivación de la inversión. Comenzó a aplicarse un impuesto de retención de 10% (elevado a 15% en 1990) sobre las utilidades, que posteriormente se imputaba a las obligaciones tributarias de las empresas. Como las ganancias retenidas solo tributaban un 10%, lo que era bastante menos que la tasa pronunciadamente progresiva que gravaba la renta, esto estimuló la retención y la reinversión de las utilidades.

El período final, que se inicia en 1990, coincide con el regreso de la democracia. En este período el PIB ha aumentado en forma vigorosa, la tasa de inversión se ha elevado de manera sostenida y las exportaciones no tradicionales se han convertido en el sector más dinámico de la economía. A diferencia de lo sucedido en los años setenta y ochenta, el crecimiento de las

^{4/} De esta manera, el período 1981-1989 conviene a nuestro análisis, debido a que ambos años representan máximos cíclicos. Pese a que en 1984 el PIB, la inversión y las exportaciones iniciaron un pronunciado movimiento ascendente, todo análisis que utilizara ese año como año base correría el grave riesgo de sobreestimar las tasas de crecimiento del período posterior, puesto que un componente importante del crecimiento registrado en el período 1984-1988 no pasó de ser un repunte a partir de la marcada caída de la actividad económica global en el período 1982-1983.

exportaciones ha arrastrado consigo al resto de la economía. Las políticas del Gobierno han respaldado este crecimiento. Ante la gran afluencia de capital extranjero, la política cambiaria ha apuntado a impedir una apreciación masiva del tipo de cambio. Finalmente, se han introducido o fortalecido las políticas de apoyo a la innovación tecnológica y a la comercialización de productos en el extranjero.

Desde 1974, el crecimiento de las exportaciones se ha puesto a la cabeza del incremento del PIB (véanse el cuadro 1 y el gráfico 1). Sin embargo, el crecimiento de las exportaciones no tradicionales solo se ha acompañado de un incremento fuerte y sostenido del PIB y de un aumento de la tasa de inversión a partir de 1989. En el período 1974-1989, el PIB no sólo se mantuvo a la zaga del crecimiento de las exportaciones, sino que las tasas de crecimiento e inversión fueron bastante inferiores a las logradas en los "años dorados" del decenio de 1960.^{5/}

Cuadro 1
LA EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO Y DE LAS EXPORTACIONES, 1960-1995
(Porcentajes)

	Crecimiento del PIB	Inversión bruta <u>a/</u>	Crecimiento total exportaciones <u>b/</u>	Crecimiento export. distr. del cobre
1960-1970	4.2	25.1	5.6	4.6
1971-1973	0.5	16.9	-4.4	-11.9
1974-1981	3.7	22.2	12.0	20.9
1982-1989	2.4	19.8	6.5	8.2
1990-1995	6.7	28.5	9.0	9.8

Fuente: Cálculos del autor, basados en estadísticas del Banco Central de Chile.

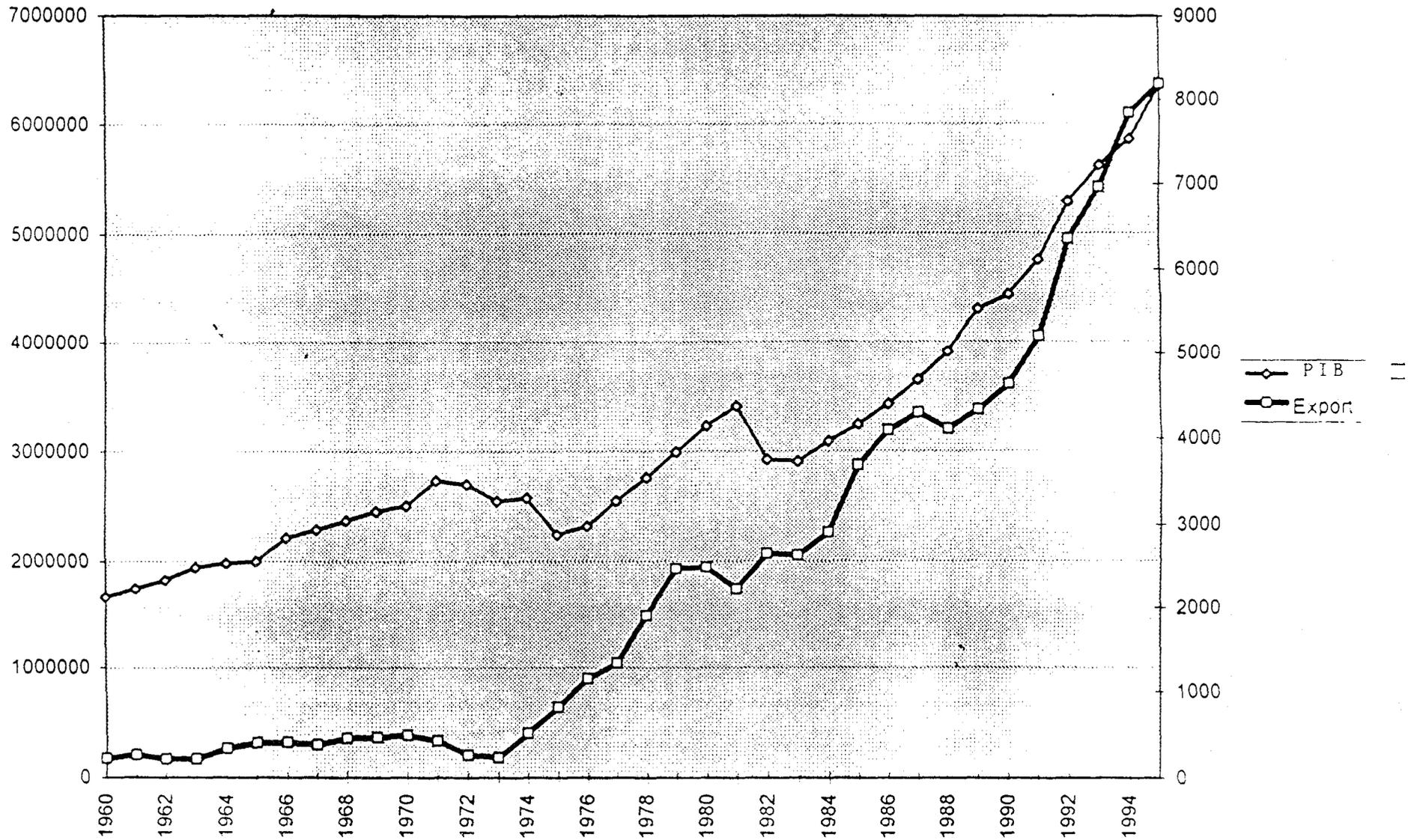
a/ Como porcentaje del PIB a precios constantes de 1986.

b/ Bienes únicamente.

^{5/} Los años sesenta pueden llamarse con razón los "años dorados": se logró un crecimiento sostenido dentro de un marco de democracia política y cambio social. El gobierno de Frei (1964-1970) introdujo la reforma agraria sin expropiaciones, adquirió para el Fisco chileno el 51% de la propiedad de las grandes empresas cupríferas, que eran de propiedad extranjera, y puso en práctica numerosos programas económicos y sociales innovadores (véase Ffrench-Davis, 1973). A este período le siguieron dos experimentos económicos y sociales dramáticamente contrapuestos, que desorganizaron la economía y destruyeron tradiciones de pluralismo político e ideológico de larga data.

Gráfico 1

EXPORTACIONES NO MINERALES Y CRECIMIENTO DEL PIB, 1960-1995
(Exportaciones en millones de dólares de los Estados Unidos de 1995; PIB en millones de dólares de 1986)



Fuente: Cálculos del autor, basados en estadísticas del Banco Central de Chile.

Aun así, desde 1974 el grado de apertura de la economía chilena ha aumentado de manera espectacular. En 1970, las exportaciones de bienes y servicios representaban alrededor de un 15% del PIB a precios corrientes; en 1995, esta proporción se había elevado a 29%. En cierto sentido, puede decirse que se ha alcanzado uno de los objetivos de las políticas de liberalización comercial: la economía ha avanzado de una situación en que su principal sostén era la producción ya sea de bienes no transables o de productos importables, a otra en que el sector principal son las exportaciones. En el curso del proceso, desaparecieron grandes segmentos del sector manufacturero (por ejemplo, de textiles y de herramientas mecánicas). Con el tiempo surgieron otros, orientados más que nada hacia los mercados externos.

A partir de 1974, las exportaciones, tanto de minerales como de productos distintos de minerales, han incrementado en forma extraordinaria. A los efectos del análisis, las exportaciones de mercancías se han dividido en siete categorías, a saber, cobre, otros minerales, productos agrícolas (principalmente frutas frescas y hortalizas), harina de pescado y productos de la pesca extractiva, madera y productos de madera (incluida una creciente aunque pequeña partida de muebles), celulosa y papel (más que nada celulosa) y otras manufacturas. Esta última categoría comprende alrededor de 3000 partidas de la más variada índole e incluye, entre otras cosas, confites, jugos de fruta, alimentos elaborados, pescado enlatado y congelado, salmón de cultivo, vino, piezas automotrices, equipo sanitario y productos de metal. Estos productos tienen en común ya sea un elevado coeficiente de recursos naturales o ya el hecho de que utilizan tecnologías estandarizadas. Sus principales mercados son otros países latinoamericanos, pero son un componente cada vez más importante de las exportaciones a los Estados Unidos y Europa.

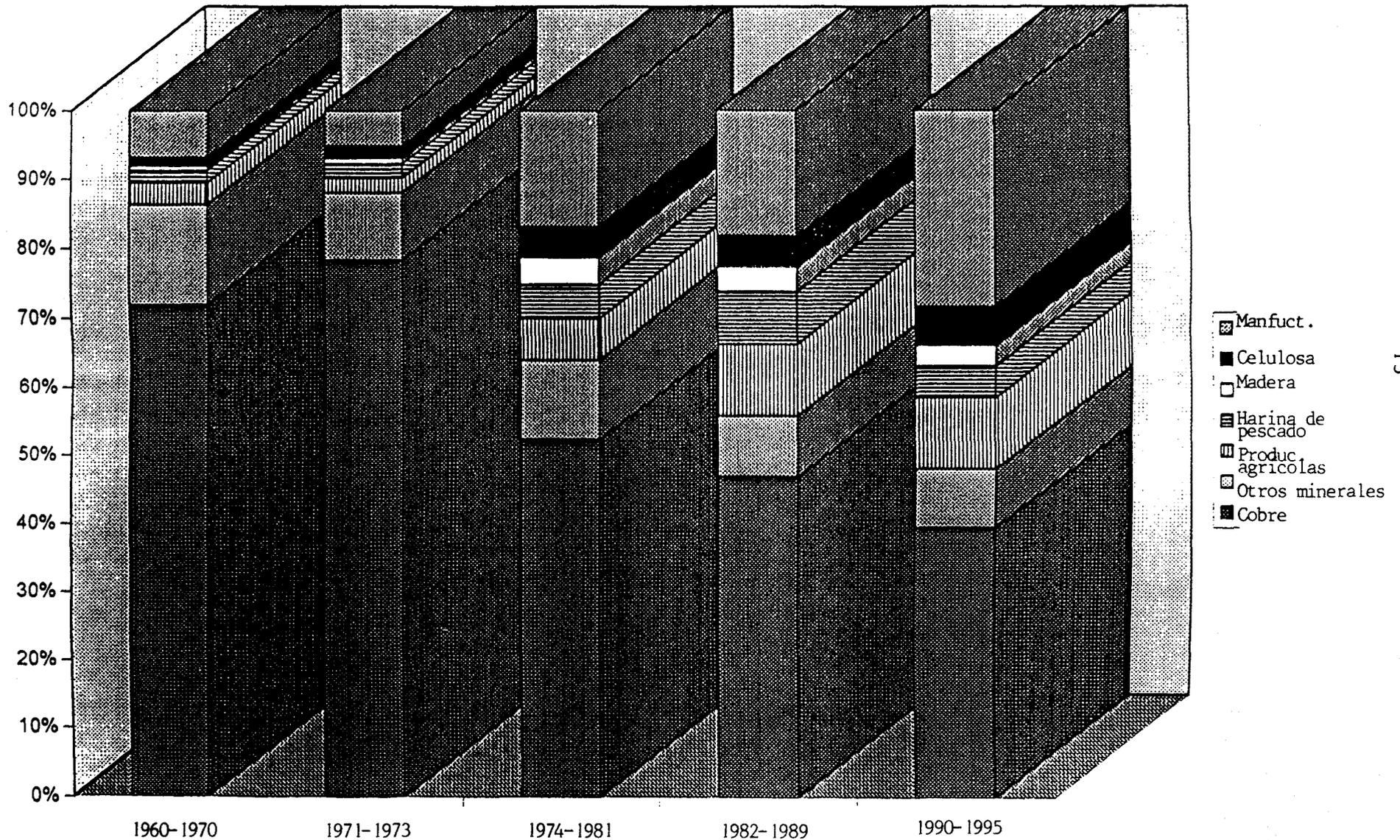
Las exportaciones de servicios no imputables a los factores también han aumentado de manera admirable. No fue posible desagregar las exportaciones de servicios por categorías, pero la información cualitativa disponible indica que en los últimos años algunas industrias nuevas de servicios han comenzado a exportar con éxito (por ejemplo, servicios computacionales y de ingeniería). Se trata de sectores en que el país ha logrado alcanzar ventajas comparativas gracias a la aplicación de políticas de largo plazo de desarrollo de los recursos humanos que, dicho sea de paso, tuvieron serios reveses durante el régimen militar.

Así pues, las exportaciones no sólo han aumentado, sino que se han diversificado cada vez más. En el período 1971-1973, el cobre representaba casi un 80% del total de exportaciones de mercancías. Si a ello se agregan otros minerales, la participación de la minería se elevaba casi a un 90%. En cambio, en los años noventa, la participación del cobre ha caído a menos de 40% y la de todos los minerales a menos de 50%.^{6/} Por otra parte, la participación de "otras manufacturas" se ha elevado de 5% en el período 1971-1973 a casi 30% en los años noventa. Si a ello se agregan la celulosa y papel, la harina de pescado y los productos de madera, el total de exportaciones de manufacturas representan más de un 40% del total de exportaciones, comparado con un 10% en el período 1971-1973 (véase el gráfico 2).

^{6/} Sin embargo, las grandes inversiones que han realizado las empresas cupríferas extranjeras en el último decenio podrían invertir estas tendencias en los próximos años, cuando comiencen a producir.

Gráfico 2

DISTRIBUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES POR SECTORES
(Porcentaje de las exportaciones totales en dólares corrientes de los Estados Unidos)



Fuente: Cálculos del autor, basados en estadísticas del Banco Central de Chile.

Cuadro 2
TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO DEL VOLUMEN DE EXPORTACIONES,
SEGÚN TIPO DE BIENES, 1960-1995
(Porcentajes)

	1960-70	1971-73	1974-81	1982-89	1990-95
Cobre	6.2	-1.0	7.8	4.6	7.8
Otros minerales	1.6	-2.6	6.7	6.5	3.4
Productos agrícolas	2.4	-27.5	32.6	11.8	7.0
Harina de pescado y productos de pescado	18.7	-31.1	45.8	11.1	3.0
Madera y productos de madera	15.9	-25.1	41.0	7.3	4.3
Celulosa y papel	16.7	-7.6	18.5	0.8	22.7
Otras manufacturas	7.1	-28.0	38.6	9.2	12.7
Total distintas de cobre	4.6	-11.9	20.9	8.2	9.8
Total bienes	5.6	-4.4	12.0	6.5	9.0
Servicios	18.8 ^{a/}	0.1	8.0

Fuente: Cálculos del autor, basados en estadísticas del Banco Central de Chile

a/ 1976-1981.

A fin de derivar las tasas de crecimiento del volumen de exportaciones, por categoría, se estimaron índices de precios de estas siete categorías de productos.^{7/} El volumen de las exportaciones no minerales ha aumentado rápidamente desde 1974 (véase el cuadro 2). Durante el primer período del gobierno militar (1974-1981) su ritmo de crecimiento fue particularmente notable, pero ello obedeció principalmente al escaso volumen que registraron en 1973 y que, en el caso de las manufacturas, alcanzó a niveles críticos.

Por otra parte, en este período el crecimiento de las exportaciones de "otras manufacturas", que incluye bienes que se producen a la vez para exportación y para el mercado interno, obedeció

^{7/} Las estadísticas oficiales chilenas no comprenden series cronológicas prolongadas del volumen y precio de las exportaciones. Para el período comprendido entre 1960 y 1989 utilizamos los índices de precios de las exportaciones calculados por Sáez (1991) como deflatores de las estadísticas probables. Por lo que respecta al período 1990-1995, hay estimaciones del Banco Central sobre el precio y volumen de las exportaciones. Por desgracia, no hay información sobre 1990 con la cual empalmar ambos conjuntos de estadísticas. Por esta razón, los índices de precios correspondientes a 1990 se pronosticaron con los datos de Sáez (1991) utilizando un modelo autoregresivo con siete intervalos. Como tanto el índice de precios correspondiente al precio de las manufacturas proporcionado por Sáez, como el del Banco Central incluyen celulosa y papel, harina de pescado y productos de madera, y queríamos estimar los precios y volúmenes de las exportaciones en un conjunto que excluyera estos productos, calculamos nuestro propio índice de precios de las exportaciones de manufacturas. Se construyó un índice de precios para estos tres rubros utilizando ponderaciones anuales móviles. No obstante la inconsistencia de las series cronológicas, las series del volumen obtenidas con ellas se comportan de manera bastante razonable.

en gran medida a la enorme capacidad no utilizada a que dieron lugar las políticas de liberalización comercial. El ajuste fiscal destinado a reducir el déficit fiscal, que se había elevado a casi 20% del PIB, unido a las elevadas tasas de interés (resultantes de una liberalización financiera con escasa o nula fiscalización bancaria), también contribuyó a la merma de la demanda agregada y a la contracción del PIB que se registró en 1975, y que bordeó el 13%. Una de las formas en que los productores nacionales de manufacturas se defendieron fue buscar mercados externos para los productos que no podían vender en el país (véase Ffrench-Davis, 1979). En valores absolutos, el sector manufacturero se contrajo, la industria manufacturera tardó hasta 1987 en recuperar los niveles que tenía en 1972 (véase el gráfico 3) y la participación de las manufacturas en el PIB se redujo de 26.6% en 1972 a 20.8% en 1987.^{8/}

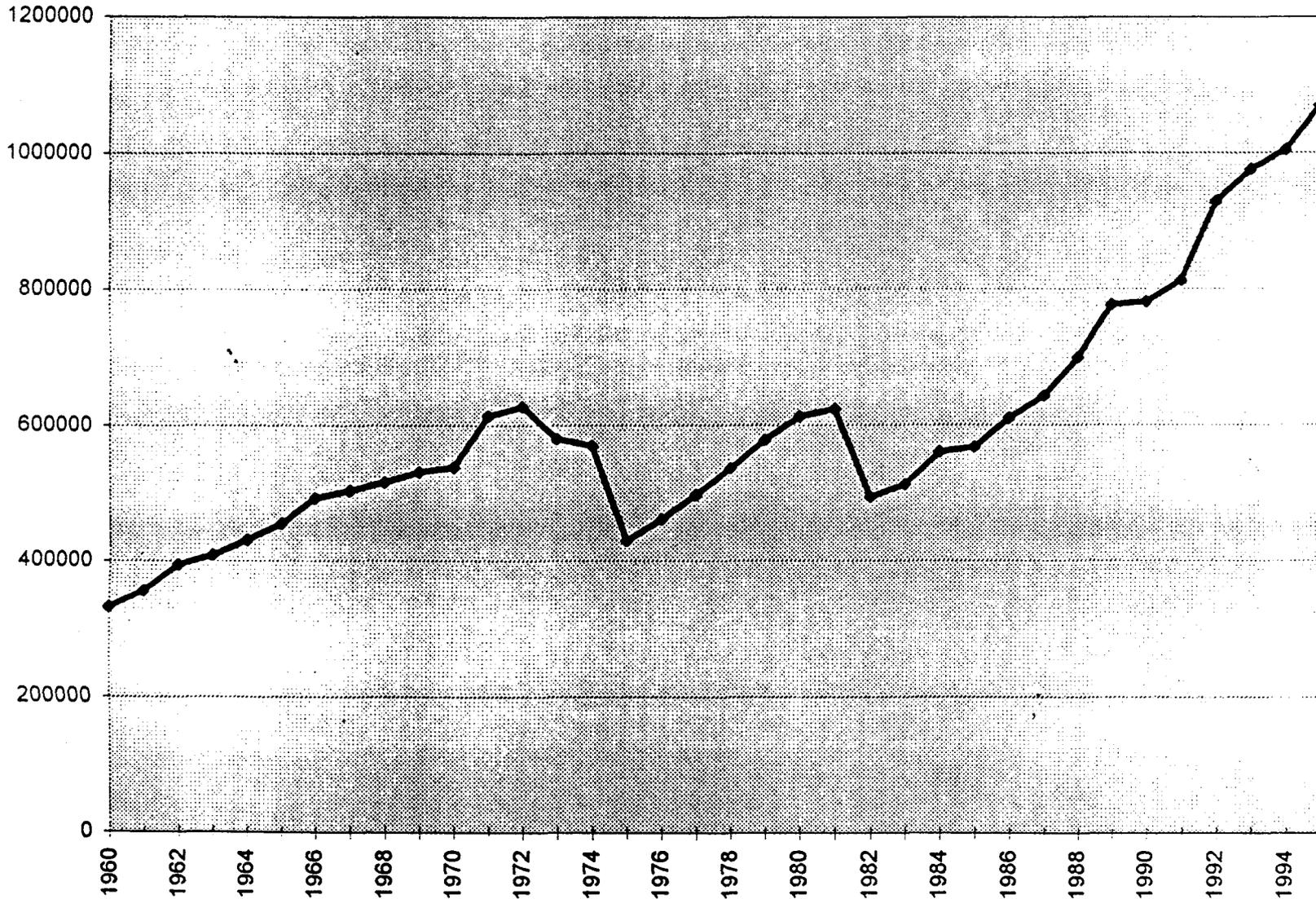
En el período comprendido entre 1982 y 1989, la capacidad no utilizada también contribuyó a la expansión de las exportaciones de manufacturas. En esos años, se produjo una nueva y severa contracción económica, en que el PIB cayó alrededor de un 15%. Solo después de 1985 puede hablarse de crecimiento inducido por las exportaciones y de inversión neta positiva en este sector. En cambio, en el tiempo transcurrido desde 1989, la producción se ha aproximado al producto potencial, la inversión ha aumentado en forma pronunciada y las exportaciones han encabezado el incremento acelerado de la producción manufacturera global.

En consecuencia, el crecimiento inducido por las exportaciones sólo ha venido a asentarse con firmeza desde mediados de los años ochenta. Las exportaciones no tradicionales han pasado a ser el componente más dinámico de la economía, las tasas de inversión han aumentado a un ritmo que se asemeja más al de los países del este asiático que a los de América Latina y el crecimiento global ha sido alto y sostenido. Desde 1989, el producto real se ha aproximado a su valor potencial, y la capacidad no utilizada de la industria manufacturera (así como de la economía en general) ha sido prácticamente nula y, por lo tanto, no puede explicar el incremento de las exportaciones de manufacturas.

^{8/} Datos tomados del Banco Central de Chile, Indicadores económicos y sociales, 1960-1988, Santiago de Chile, 1989, p.30. Los coeficientes citados en el texto se calcularon a partir de datos correspondientes a 1977, a precios constantes.

Gráfico 3

PRODUCTO REAL DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1960-1995
(Millones de Pesos de 1995)



Fuente: Banco Central de Chile.

B. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES: UN ENFOQUE BASADO EN SERIES CRONOLÓGICAS

Para responder a la principal interrogante planteada al comienzo del presente capítulo, utilizamos un modelo vectorial autoregresivo y la técnica de estimación de Johansen.^{8/} Esto es totalmente apropiado, ya que en un sistema en que el PIB y las exportaciones se determinan simultáneamente, no se sabe cuál es la variable exógena y cuál la endógena. En realidad, la finalidad de la operación es determinar la dirección del vínculo de causalidad entre las exportaciones y el PIB. El sistema parte de la base de que el proceso generador de información (Z) es del tipo siguiente:

$$Z_t = [Y_t, K_t, X_t, t] \quad (1)$$

en que Y es el PIB ; K el acervo de capital; X las exportaciones reales y t la tendencia de tiempo. El sistema contiene una ecuación en que el PIB es función de los insumos de capital y de exportaciones, que puede concebirse como una función de producción en que podría interpretarse que las exportaciones aumentan la productividad de los insumos de capital. Naturalmente, la solución del sistema da margen a que la causalidad se oriente en más de una dirección. La función de producción que queremos estimar es la siguiente:

$$Y_t = \alpha_0 + \alpha_1 * K_t + \alpha_2 * X_t + \alpha_3 * t + u_t \quad (2)$$

en que u es un término de error que se comporta adecuadamente. Puede demostrarse fácilmente (véase el anexo I) que, como el acervo de capital es la suma de las tasas de inversión neta, la ecuación 3) puede transformarse en una ecuación en que el acervo de capital se reemplaza por la inversión 1). Esto da la función de producción que se utilizará para fines de estimación:

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 * I_t + \beta_2 * X_t + \beta_3 * t + u'_t \quad (3)$$

En el análisis econométrico, se substituye la inversión por la formación bruta de capital fijo. Como la única serie prolongada del volumen de exportaciones que puede obtenerse con la información disponible es la que corresponde a las exportaciones de mercancías, se utiliza ésta. Todas las variables del sistema se expresan en logaritmos naturales y todas las variables utilizadas en la operación tienen raíces unitarias (véase el cuadro 3 para la estadística aumentada de Dickey Fuller (ADF)). Para tener en cuenta la pronunciada caída inexplicada del PIB, que se registró en 1982, se agregó un impulso simulado para ese año (d82). El sistema estimado contiene la siguiente ecuación para el PIB:

$$\ln Y_t = \gamma_0 + \gamma_1 * \ln I_t + \gamma_2 * \ln X_t + \gamma_3 * t + \gamma_4 * d82 + u''_t \quad (4)$$

^{8/} Figueroa y Letelier (1994) obtuvieron resultados muy semejantes utilizando las estadísticas trimestrales correspondientes al período 1979-1993.

Cuadro 3
PRUEBAS CON RAÍCES UNITARIAS

Variable	Estadística ADF	No.de rezagos	Constante y tendencia
ln Y	-0.985	0	Sí
ln I	-1.067	0	Sí
ln X	-2.498	0	Sí
ln XM	-3.719*/	0	Sí
ln TR	-2.987	1	Sí
ln PM	-3.285	1	Sí
EX	-2.491a/	0	Constante
d ln Y	-4.316**/	0	Constante
d ln I	-4.307**/	0	Constante
d ln X	-5.777**/	0	Constante
d ln TR	-3.084**/	0	No
d ln PM	-5.310**/	1	No

*/ Significativamente distinta de cero a nivel del 5%.

**/ Significativamente distinta de cero a nivel del 1%.

a/ EX solo es I(O) a nivel del 10%.

En todas las variables se utilizó un rezago de dos años porque de acuerdo con las hipótesis de Schwarz y de Hannan-Quinn se determinó que el rezago óptimo era de dos períodos. Tanto la hipótesis de trazado como el rango de la matriz revelaron que el sistema contiene un solo vector de cointegración. Las hipótesis se comprobaron para determinar los casos de escasa exogeneidad y de coeficientes de la función de producción de equilibrio a largo plazo iguales a cero. El resultado de estas comprobaciones reveló que los desequilibrios de corto plazo del PIB, según se reflejan en la variable de corrección de los errores obtenida de la ecuación del equilibrio a largo plazo del PIB, afectan las fluctuaciones a corto plazo de éste, pero no las fluctuaciones a corto plazo de la formación bruta de capital fijo ni de las exportaciones. En la práctica, no fue posible obtener ecuaciones de corto plazo moderadas para la inversión bruta fija ni para las exportaciones. En otras palabras, en el sistema el PIB es endógeno y tanto la inversión fija como las exportaciones son débilmente exógenas. La comprobación de las hipótesis correspondientes a la función de producción rechazan la hipótesis conjunta de que los coeficientes de la inversión fija y de las exportaciones son iguales a cero, a nivel del 1%, pero no la hipótesis de que el de la tendencia de tiempo sea igual a cero. De esta manera, la función de producción de equilibrio a largo plazo obtenida finalmente fue:

$$\ln Y = 0.373 * \ln I + 0.324 * \ln X \quad (5)$$

Como ya se observó, tanto las exportaciones como la inversión son variables muy significativas que explican el comportamiento de equilibrio a largo plazo del PIB. Las elasticidades obtenidas indican que, a la larga, si las exportaciones o la inversión aumentan en

un 3%, el PIB se eleva aproximadamente un 1%. El cuadro 4 muestra la versión retardada, es decir, una vez eliminadas las variables no significativas de la ecuación de corrección de los errores correspondiente a la ecuación 5), que muestra la trayectoria de corto plazo que recorre el PIB para llegar al nivel de equilibrio a largo plazo. Esta ecuación tiene buenas propiedades de diagnóstico y muestra que los desequilibrios del PIB, según se reflejan en las desviaciones a partir de su trayectoria a largo plazo, afectan su comportamiento a corto plazo, como lo atestiguan el coeficiente altamente significativo que va unido al residuo desfasado de la ecuación 5) (ECM_{t-1}). Casi el 40% del desequilibrio del PIB se corrige en el plazo de un año, mientras que un 90% desaparece al cabo de cinco años.

En síntesis, puede concluirse que cualquiera que haya sido la razón por la cual la economía se orientó hacia los mercados extranjeros fue una de las que determinaron el crecimiento económico registrado desde mediados de los años setenta, cuando comenzaron a aumentar las exportaciones. El incremento de la tasa de inversión fue igualmente importante; al parecer, la inversión fue exógena, al igual que las exportaciones. En otras palabras, el aumento de las exportaciones no influyó en la inversión pero sí en el PIB. Al mismo tiempo, los aumentos del PIB no tuvieron efectos mensurables en las exportaciones ni en la inversión.

Cuadro 4
MODELO VECTORIAL "ECONÓMICO" DE CORRECCIÓN DE LOS ERRORES
(Variable dependiente: $d \ln Y (t)$)

Variable	Coefficiente	estadística de t	probabilidad de t
Constante	2.742	4.48	0.0001
$d \ln Y (t-1)$	0.249	1.67	0.1070
$d \ln I(t)$	0.240	5.47	0.0000
$d \ln I(t-1)$	-0.136	-2.35	0.0270
$d \ln X(t-1)$	-0.121	-2.01	0.0560
D82	-0.098	-2.68	0.0130
ECM (t-1)	-0.376	-4.43	0.0002

ECM corresponde al error en la ecuación 5).

Estadísticas de diagnóstico:

AR (1) = 0.567 [0.575]

Normal de chi cuadrado = 1.666 [0.435]

ARCH 1 = 0.001 [0.982]

Cuadrado de Xi = 0.790 [0.648]

C. CÓMO EXPLICAR EL AUMENTO DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS

La presencia de un grupo diversificado de manufacturas para la exportación compuesto de una gran variedad de productos, la mayoría de los cuales son manufacturas livianas o productos de alto coeficiente de recursos naturales, es quizá la característica más importante del éxito de las exportaciones chilenas. Y este grupo de productos, su incremento adicional y su permanente diversificación, es lo que brinda mayores esperanzas para el desarrollo futuro de las exportaciones y de la economía en general. Por esta razón, es importante explicar las razones a que obedece su crecimiento.

En el pasado se realizaron dos estudios sobre el comportamiento de las exportaciones chilenas. Utilizando un método de ajuste parcial, De Gregorio (1984) estimó las funciones de la oferta de las exportaciones chilenas distintas del cobre y comprobó que las elasticidades precio de la oferta de exportaciones eran positivas y estadísticamente significativas. Moguillansky y Titelman (1993: en adelante MT) estimaron las funciones de la oferta respecto de varias categorías de exportaciones distintas del cobre en un modelo de corrección de los errores. Llegaron a la conclusión de que las elasticidades precio a largo plazo eran sostenidamente superiores a las elasticidades de corto plazo, y que ambas eran estadísticamente significativas. Encontraron que en las funciones de la oferta de exportaciones de manufacturas, los aranceles, que se incorporaron como variable explicativa adicional, estaban negativamente relacionados con las exportaciones de manufacturas.

MT aplicaron una técnica econométrica más avanzada que De Gregorio. Sin embargo, para los fines del presente trabajo, su estudio tiene una serie de inconvenientes que justifican un nuevo intento de estimación econométrica. En primer lugar, MT no incluyeron una variable de la capacidad no utilizada, en un contexto en que la recesión y la capacidad ociosa desempeñaron un papel decisivo en el esfuerzo inicial por lograr el crecimiento de las exportaciones realizado a mediados de los años setenta. Segundo, en la variable del precio relativo de las exportaciones que utilizaron el IPC figura como numerador, lo que desvirtúa el modelo: los productos susceptibles de información son un componente importante del IPC, de tal modo que los aranceles aparecen como una variable separada y en el denominador del precio relativo de las exportaciones. En nuestro modelo, evitamos este problema utilizando los salarios nominales como numerador del precio de las exportaciones. Tercero, nuestra serie cronológica es más prolongada, ya que abarca de 1960 a 1995, mientras que la de MT comprende de 1962 a 1990.

Tal como lo hicieron MT, se investiga el papel que desempeñaron diversos factores -las rebajas arancelarias, la depreciación del tipo de cambio real y la capacidad no utilizada- para explicar el incremento de las exportaciones de manufacturas, en el marco de una función de la oferta. Como en el caso de Chile la hipótesis de país pequeño resulta apropiada, puede partirse de la base de que las exportaciones chilenas de manufacturas no afectan los precios mundiales de esos productos, lo que nos permite pasar por alto los efectos de retroacción del volumen de las exportaciones a sus precios relativos.

En esta operación, las exportaciones de manufacturas (XM) son función del precio real de las manufacturas producidas para el mercado de exportaciones (PM, definido como el índice de precios de las manufacturas expresado en dólares multiplicados por el tipo de cambio nominal del dólar y deflactado por los salarios nominales de la industria manufacturera, el arancel promedio no ponderado (TR) y un índice de la capacidad no utilizada de la industria manufacturera (EX, definido como el porcentaje en que el producto potencial de la industria manufacturera, calculado mediante el método de punta-a-punta, es superior a la producción observada). La idea básica del modelo es que hay dos grupos de manufacturas: productos destinados al mercado interno y que podrían exportarse en determinadas circunstancias, cuyo precio relativo es la tasa arancelaria; y bienes que se producen más que nada para los mercados de exportación porque su mercado interno es pequeño. El precio relativo de estos productos se expresa en función de no transables, en este caso substituido por la tasa de los salarios nominales. Todas las variables, salvo la capacidad no utilizada, se expresan en logaritmos.

De acuerdo con la prueba de Dickey Fuller aumentada (ADF), el logaritmo de las exportaciones de manufacturas resultó ser una variable estacionaria de tendencia determinista. El valor EX también es estacionario (carece de tendencia). Todas las demás variables tienen raíces unitarias (véase el cuadro 3). Esto significa que el nivel de las exportaciones de manufacturas no puede explicarse recurriendo a las variables de los precios o a la capacidad no utilizada. Nos queda la posibilidad de explicar el crecimiento de las exportaciones de manufacturas utilizando como variables explicativas dln , PM, dln , TR y EX. El procedimiento que utilizamos consistió en comenzar con una estructura generalizada con dos rezagos y reducir el modelo eliminando las variables no significativas. La ecuación final que obtuvimos fue:

$$dlnXM_t = 0.083 - 0.47*dlnTR_{t-1} - 0.28*dlnPM_t + 0.45*dlnPM_{t-1} + 0.008*EX_t - 0.42*dlnXM_{t-2}$$

(2.0) (-4.27) (-2.17) (3.31) (3.03) (-3.64)

(6)

$R^2 = 0.758$; AR (1) = 1.67 [0.208]; ARCH 1 = 0005 [0.981]; Normal $\chi^2 = 0.55$ [0.761]; $X_i^2 = 0.89$ [0.560]; $X_i * X_j = 0.69$ [0.757]; RESET = 2.07 [0.161]. Las cifras que figuran entre paréntesis son coeficientes de t y las que están entre corchetes corresponden a la probabilidad de no rechazar la hipótesis nula pertinente.

Desde el punto de vista econométrico, los resultados son aceptables, y todas las variables son significativas a niveles estadísticos estándar. Los signos son los previstos, salvo que las variaciones de la tasa de variación del precio relativo de las exportaciones registrada contemporáneamente van unidas a descensos de la tasa de crecimiento de las exportaciones de manufacturas. Sin embargo, el efecto desfasado de las fluctuaciones de precios es positivo y su valor absoluto superior al efecto contemporáneo. En consecuencia, la ecuación estática de largo

plazo muestra la asociación positiva pronosticada. En estado constante, la tasa de crecimiento de las exportaciones de manufacturas es la siguiente:

$$d\ln XM = 0.058 - 0.33 * d\ln TR + 0.12 * d\ln PM + 0.006 * EX \quad (7)$$

Esta ecuación nos indica que en el período 1960-1995 la tendencia de largo plazo de la tasa de crecimiento de las exportaciones de manufacturas fue de 5.8% y que las fluctuaciones de los aranceles y del precio de las exportaciones produjeron desviaciones a partir de los signos previstos de esta tasa tendencial de crecimiento. Las variaciones de la capacidad no utilizada también contribuyeron de manera importante al incremento de las exportaciones: cada punto porcentual de aumento de la capacidad no utilizada estuvo unido a un incremento de 0.6 puntos porcentuales de la tasa de crecimiento de las exportaciones.

Se realizó una operación para medir la importancia de la capacidad no utilizada como generadora de exportaciones en los períodos 1975-1977 y 1982-1985, en que el indicador de la capacidad no utilizada tuvo un promedio de 36 y 25% del producto potencial, respectivamente. Comparamos el nivel de las exportaciones obtenido a partir de las tasas de crecimiento pronosticadas con la ecuación 1) con aquéllas que se habrían obtenido si el nivel del indicador de la capacidad no utilizada se hubiera mantenido en 10%, cifra que se aproxima al promedio de todo el período 1960-1995. Los resultados de esta operación fueron bastante interesantes. Se estima que en el período 1975-1977, la capacidad no utilizada de la industria manufacturera generó alrededor de un 38% de las exportaciones de manufacturas; un cálculo similar para el período 1982-1985 arrojó un resultado de 12%.

II. LA POLITICA COMERCIAL E INDUSTRIAL

A. EL MARCO ANALÍTICO

La idea central que subyace el análisis del presente trabajo es que, para dar inicio al crecimiento orientado hacia las exportaciones no sólo se necesita una política de liberalización comercial bien concebida y otras políticas de apoyo a variables macroeconómicas claves tales como el tipo de cambio y las tasas de interés, sino que hay que superar las barreras que impiden que la oferta reaccione con energía a las señales de los precios. Estos obstáculos no desaparecen automáticamente por la acción de las fuerzas de mercado sino que exigen que los gobiernos u otras instituciones apliquen medidas de política más resueltas para poder internalizar la externalidad o corregir la disfunción del mercado de que se trata.

El objetivo de la liberalización comercial es lograr que se modifiquen las señales del mercado de tal manera que, en vez de favorecer a los sectores que compiten con las importaciones y a los de producción de bienes no transables, las señales del mercado estimulen la producción de exportaciones y de sustitutos de las importaciones que no requieran demasiada protección para ser rentables. Por lo general, la política comercial tradicional, que invariablemente propugna la liberalización, sin fijarse en cuál es la estructura institucional del país, descansa en un modelo simple de comercio, de dos sectores, uno de bienes exportables y el otro de exportables y no transables. En esta clase de modelo se puede pasar por alto el tipo de cambio, porque desaparece de los precios relativos. Sin embargo, en el mundo real los bienes no transables son importantes para la economía y, además, hay numerosos bienes transables, con distintos niveles de protección para los productos importables. Asimismo, hay una serie de productos que podrían llegar a exportarse y que se podrían clasificar de menor a mayor según su costo promedio.

En igualdad de condiciones, la liberalización de las importaciones tendrá por consecuencia una devaluación. En consecuencia, la suma de liberalización y devaluación beneficiaría a los sectores cuyas tasas de protección efectivas eran inferiores a la devaluación porcentual real inducida por la reducción de las barreras a las importaciones. En consecuencia, no puede considerarse que hayan sido ineficientes y haya que eliminarlos solo porque antes de que se liberalizaran las importaciones gozaban de mayor protección efectiva que la que se les otorgó después. Además, a medida de que la economía evoluciona hacia la producción de posibles productos de exportación, clasificados según su costo, la devaluación (con un rezago) originará nuevas exportaciones. En realidad, es posible que algunas de estas exportaciones nuevas provengan de sectores que antes de la liberalización recibían mayor protección.

Puede demostrarse que, como consecuencia de la liberalización comercial, la devaluación compensatoria 10/ debe ser la siguiente (para una derivación formal, véase el anexo):

$$\hat{e} = \frac{\hat{t}}{\epsilon_x / \epsilon_m - 1}$$

en que e es el tipo de cambio, t el arancel promedio, la tilde sobre una variable el cambio porcentual y a_x y a_m las elasticidades precio (promedio) de las exportaciones y de las importaciones, respectivamente. En el caso de Chile, el arancel promedio bajó de 94% en 1973 a 10% en 1979, lo que entraña una baja inducida de 43% en el precio de las importaciones. En el supuesto de que la elasticidad precio de la oferta de exportaciones sea 0.5% y la elasticidad precio de la demanda de importaciones (menos) uno, la devaluación compensatoria habría sido de 29%. En la práctica, esto significa que cualquier bien importable que pagara un arancel de hasta 29% habría sido competitivo a nivel internacional y que, con un arancel final de 10%, debería haber podido competir con las importaciones o bien exportarse.

Aunque las señales de los precios sean favorables a las exportaciones, como ya se observó, hay importantes obstáculos que impiden que la oferta reacciones de manera firme y rápida. Algunos de ellos se relacionan con la información. En efecto, los productores del país carecen de información adecuada respecto de: 1) las tecnologías para producir bienes o servicios que tendrán salida en los mercados extranjeros o que les ayudarán a competir con los productores extranjeros en el país; 2) los canales de comercialización y distribución de los mercados de ultramar; y 3) las preferencias de los consumidores o las necesidades de los productores de los mercados potenciales. Hay países como los del este asiático que han logrado superar con éxito estas barreras (véase Lall, 1994). La información se caracteriza por el hecho de que es costosa y al mismo tiempo tiene las características de un bien público: por una parte, es un bien en que no interviene la competencia puesto que su consumo por un agente no le resta valor para otro; por la otra, no es exclusiva, esto es, los distintos agentes difícilmente pueden impedir que otros la utilicen.^{11/} Esto les da a las autoridades encargadas de formular la política una función importante en el proceso de abrir la economía: subsidiar el acopio de información sobre tecnologías, mercados y preferencias extranjeros; otorgar subsidios para que los productores nacionales sean reconocidos (lo que en los últimos años ha dado en llamarse "crear la imagen del

^{10/} En el presente trabajo, adoptamos el sistema latinoamericano de expresar el tipo de cambio como unidades de moneda nacional por unidad de moneda extranjera. En consecuencia, la devaluación representa un incremento y la revalorización una baja, del tipo de cambio.

^{11/} Tradicionalmente, la teoría comercial y los consultores en materia de políticas pasan por alto estas características de la información, ya que parten de la base de que todos el mundo tiene acceso a la información que necesita sin tener que pagar por ella. Si la hipótesis se aplica con menos rigor, la liberalización comercial resultará más costosa, puesto que las autoridades tendrán menos posibilidades de reasignar los recursos hacia actividades orientadas a la exportación. En consecuencia, es indispensable aplicar políticas complementarias, a fin de asegurar que la oferta responda con energía a las nuevas señales de los precios dentro de un plazo razonable.

país"); y ayudar a las empresas existentes a reorganizarse, a orientar sus actividades hacia los mercados extranjeros y aumentar sus posibilidades de competir en los mercados internos con los productores extranjeros.

Una manera menos directa de resolver esta forma manifiesta de externalidad que, por lo demás, utiliza el mercado, es crear instituciones o empresas para internalizarla. Por ejemplo, puede ser que a las asociaciones de exportadores les resulte rentable reunir información sobre mercados o tecnología para sus miembros. De esta manera, la función del Estado podría ser ayudar a establecer estas asociaciones.

En la mayoría de los países en desarrollo, no hay mercados de capital o bien ellos están muy poco consolidados. Como lo ponen de relieve numerosos escritos (por ejemplo, Stiglitz y Weiss, 1981), la información tiene asimetrías importantes que en cualquier parte del mundo harían que los mercados de capitales fueran imperfectos. En los países en desarrollo, estas imperfecciones se acentúan (Stiglitz, 1994). Si los posibles empresarios no tienen acceso adecuado a financiamiento de largo plazo para inversiones, se altera la reacción de la oferta. En consecuencia, la liberalización del comercio debe complementarse con políticas destinadas a fortalecer los mercados financieros internos y mejorar su funcionamiento (por ejemplo, mejorando la reglamentación o los requisitos para la divulgación de información). Lo más probable es que ni siquiera estas políticas sean suficientes: por muy desarrollados que estén los mercados financieros oficiales, generalmente discriminan contra los productores y empresas pequeños que no son muy conocidos o no ofrecen garantía. Por lo tanto, será preciso complementar los mercados financieros privados con políticas públicas adecuadas. Por ejemplo, Díaz-Alejandro (1985) propugna el uso de bancos de desarrollo que proporcionen crédito, a tipos de interés positivos y de mercado, para proyectos de elevada rentabilidad social y privada, pero que quedan al margen de los mercados privados.

Otro estrangulamiento que afecta a la oferta son los bajos niveles de formación de capital humano y la falta de infraestructura adecuada. En estas materias, también hay que aplicar una política estatal. La educación y la capacitación tienen grandes externalidades, por lo que las soluciones basadas en los mercados privados serán insuficientes. Además, la formación de capital humano es una inversión para la cual los mercados de capital son particularmente renuentes a proporcionar recursos. La planificación, diseño y, pese a lo que se sostiene actualmente, la construcción de obras de infraestructura, sigue siendo tarea prioritaria de los gobiernos.

Si se acepta este criterio, la liberalización comercial asume una función más limitada, aunque siempre importante, en la puesta en marcha del proceso de crecimiento orientado hacia las exportaciones. Ella es un medio para alterar los precios relativos de la economía y para lograr que los productores asignen recursos a actividades en que el país tiene actualmente ventajas comparativas. Como en nada contribuye a corregir las disfunciones del mercado que acompañan a los factores antes mencionados, es un mecanismo más bien plano para estimular a los productores a crear nuevas ventajas comparativas. En realidad, algunos países, por ejemplo Corea o Taiwan, acometieron con éxito procesos de crecimiento basado en las exportaciones sin liberalizar el comercio (véase Wade, 1990; Amsden, 1993 y 1994; Rodrik, 1995). Pese a la

retórica libremercadista, en el Chile posterior a 1974 hubo casos en que se aplicó una política industrial -en especial en el sector forestal. Además, antes de eso, la historia y las políticas habían creado las condiciones necesarias para que la oferta respondiera adecuadamente.

B. EL PAPEL DESEMPEÑADO POR LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL

Una de las primeras medidas que adoptó el gobierno militar después del golpe de septiembre de 1973 fue anunciar una reforma de la política comercial. En realidad, la política comercial de la época podría calificarse de caótica: el arancel promedio (no ponderado) llegaba a 94%; había 57 aranceles diferentes que fluctuaban de cero a 220% (más las sobretasas sobre una serie de artículos); se aplicaban numerosas medidas no arancelarias (depósitos previos para las importaciones, prohibiciones, cuotas, etc.) y un sistema de cambio múltiple con ocho tipos de cambio, en que el precio más alto del dólar era 10 veces superior al más bajo. Este particular sistema de protección no contribuía en absoluto al desarrollo. El desorden del período de Allende había llevado al estancamiento de la industria manufacturera, al cese del crecimiento económico y a la pronunciada contracción del incipiente sector de exportaciones no tradicionales (que incluía varias manufacturas).

La liberalización del comercio anunciada a fines de 1973 comprendía la eliminación de todas las barreras no arancelarias, la reducción gradual de todos los aranceles y su consolidación en tres tramos arancelarios (con una tasa máxima de 60%), la unificación del tipo de cambio y la devaluación para compensar la rebaja del arancel promedio. En la práctica, en los dos años y medio posteriores a la reforma, el tipo de cambio real efectivamente se despreció en términos reales. Como no hubo afluencia de capital, la acción de las fuerzas de mercado tuvo por consecuencia que la apertura de la economía se tradujera en un aumento de las importaciones, que ocasionó una pronunciada depreciación del tipo de cambio (véase el gráfico 4).

Varios sucesos cambiaron el curso de la reforma. A medida que avanzó el programa de liberalización comercial, se tornó más drástico. En 1975 las autoridades anunciaron una nueva escala arancelaria que iba del 10 al 35%, y que se iría introduciendo gradualmente hasta culminar en 1978. Hacia fines de 1977, se fijó como objetivo llegar a un arancel de 10% sobre todas las importaciones a mediados de 1979, con rebajas mensuales. Además, hacia mediados del decenio las posibilidades de acceder a los mercados financieros internacionales tuvieron un giro positivo, lo que permitió que las autoridades le fijaran a la política cambiaria el objetivo de detener la inflación (fundamentalmente mediante la revaluación del tipo de cambio real). Como consecuencia de ello, a partir de 1976 se fueron eliminando las restricciones a los movimientos internacionales de capital.^{12/} Al mismo tiempo, se abandonó la paridad móvil estricta, y las variaciones del tipo de cambio nominal comenzaron a quedar a la zaga de la inflación. Finalmente, a mediados de 1979 se fijó el tipo de cambio nominal. Como la inflación se redujo

^{12/} Irónicamente, el proceso finalizó en 1981, poco antes de que comenzara la crisis de la deuda y que se congelaran totalmente las corrientes internacionales de capital.

lentamente, en el período 1976-1981 se acumuló una importante apreciación del tipo de cambio real lo que, naturalmente, fue posible gracias a la gran afluencia de capital. Unida a la liberalización de las importaciones, la revalorización del tipo de cambio real fue un duro golpe que afectó a todo el sector de bienes transables. En vez de realizar un ajuste y orientar estos bienes hacia los mercados internacionales, los sectores de bienes transables de la economía se contrajeron y los de bienes no transables se expandieron.

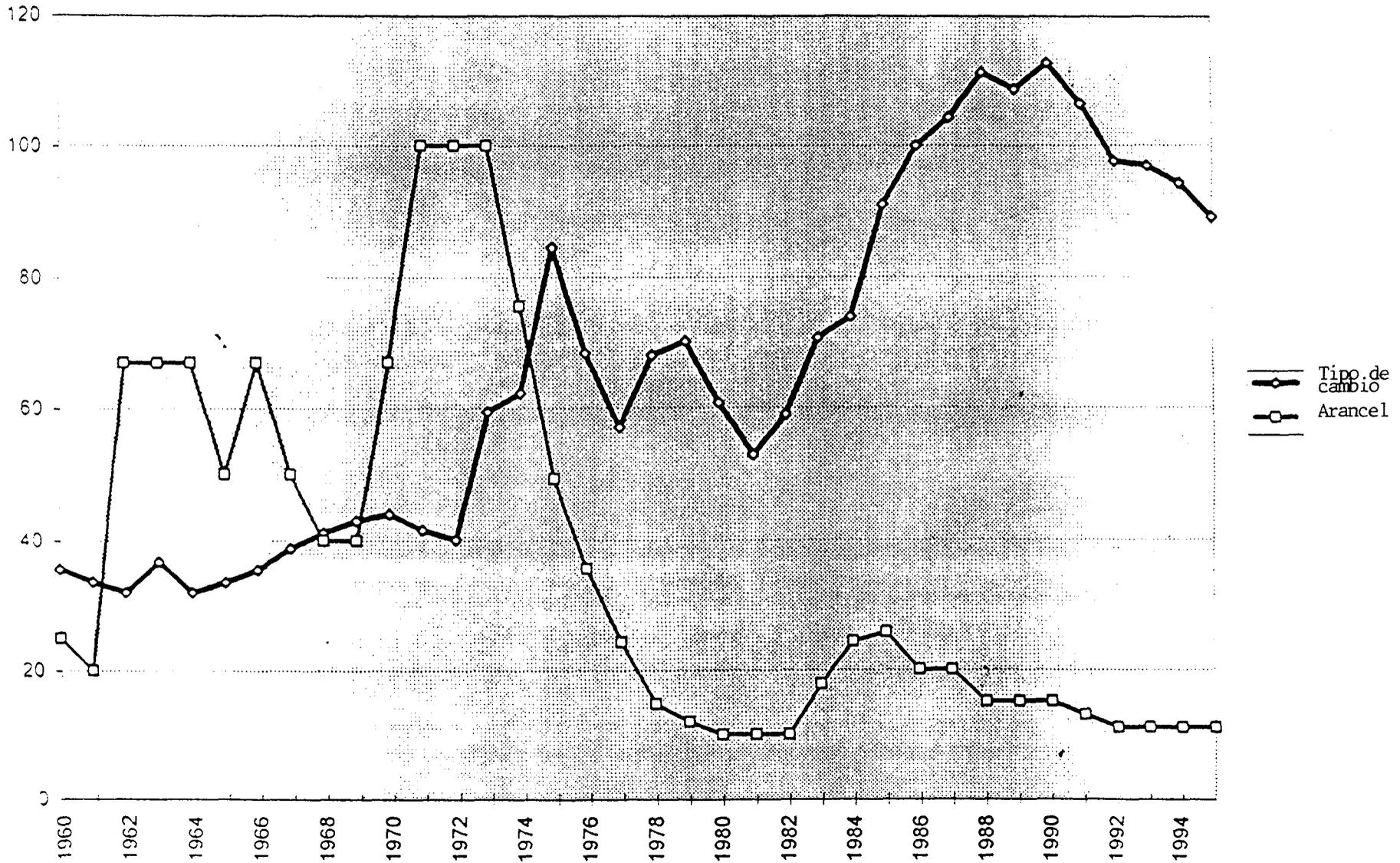
La forma en que se abrieron los mercados financieros internos también influyó mucho en el escaso éxito inicial del programa de liberalización del comercio. Antes del golpe militar, estos mercados fueron objeto de una severa represión financiera: los bancos fueron nacionalizados; el interés máximo no guardó ninguna relación con la inflación interna, lo que se tradujo en tasas reales sumamente negativas y en la desintermediación financiera; y las autoridades monetarias intervinieron fuertemente en la asignación del crédito mediante numerosas líneas de crédito especiales, todo lo cual en nada se asemejó a una política industrial. Las reformas introducidas en 1975 incluyeron la privatización de la banca, la eliminación del tipo de interés máximo, la reducción del encaje legal y la eliminación de las restricciones al crédito. Al mismo tiempo, para estimular la competencia, se redujeron significativamente las barreras al ingreso a la industria bancaria y financiera. No se aplicó una reglamentación cautelar a las actividades de los bancos u otras instituciones financieras. Los reformadores no se detuvieron ante ningún riesgo moral de la banca y las finanzas. Como consecuencia de ello, el sector financiero creció en forma desmesurada, las operaciones financieras desplazaron la inversión real y, de ser muy negativo, el valor real de las tasas de interés pasó a ser muy elevado (véase el gráfico 5).^{13/} Fue prácticamente imposible reorganizar las empresas que producían para el mercado interno, o transformarlas en empresas exportadoras.

A mediados de 1983, con el fin de hacer frente a las consecuencias del agotamiento de las corrientes de capital foráneo y de la crisis interna que se agudizaba rápidamente, el arancel uniforme se elevó a 20% y en septiembre de 1984 a 35% (nivel a que se obligó Chile en 1979 al término de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Tokio (GATT)). Asimismo, se introdujeron sobretasas a las importaciones de automóviles y bienes de consumo electrónicos. En 1985, cuando amainó la crisis, una vez más se comenzó a reducir gradualmente el arancel uniforme. En 1989, al término del régimen militar, era de 15%, y en 1991 el gobierno democrático lo redujo a 11%. En los años ochenta se introdujeron políticas favorables a la expansión de las exportaciones: reintegro de los derechos aduaneros pagados por los exportadores, subsidios a las exportaciones nuevas y políticas de inversión extranjera directa que favorecían las exportaciones no consistentes en minerales. Más adelante se volverá sobre ellas. Además, debido a una estricta reglamentación cautelar de las instituciones financieras, las tasas de interés se estabilizaron en niveles más razonables en términos reales, lo que favoreció la inversión y la adquisición de tecnología. Por último, pero no por ello menos importante, en el período comprendido entre 1982 y 1988, la consolidación de la restricción cambiaria dio lugar a pronunciadas devaluaciones del tipo de cambio real.

^{13/} En el último artículo que publicó, Carlos Díaz Alejandro (1985) describe de manera magistral la liberalización financiera chilena y formula una aplastante crítica al respecto.

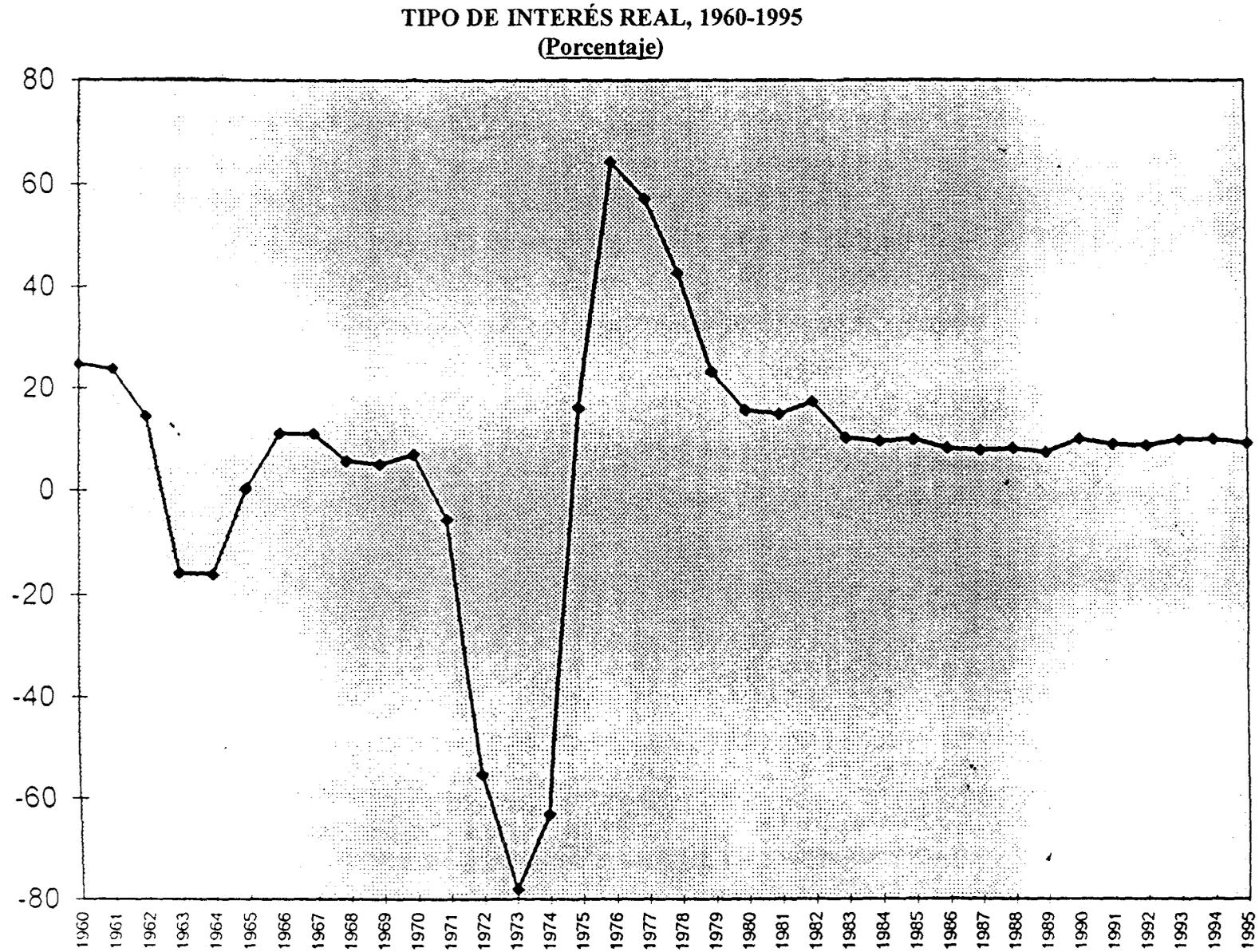
Gráfico 4

TIPO DE CAMBIO REAL Y ARANCELES, 1960-1995
(Tipo de cambio 1986=100; aranceles en porcentajes)



Fuente: Banco Central de Chile, Ffrench-Davis (1984); Ffrench-Davis, Leiva, y Madrid (1991); y De la Cuadra y Hachette (1992).

Gráfico 5



Fuente: Cálculos del autor, basados en estadísticas del Banco Central de Chile.

El gráfico 4 muestra la evolución del tipo de cambio real y de la tasa arancelaria promedio.^{14/} En general, la relación entre el tipo de cambio real y el arancel promedio (correspondiente al período anterior a 1979, indicador burdo, pero probablemente exacto, de la política comercial) se comporta como era de prever: los aranceles mucho más bajos que se han aplicado desde mediados de los años setenta se han acompañado de un tipo de cambio real más elevado. Como lo indicaría la teoría, a largo plazo esta relación se mantiene. Sin embargo, entre 1976 y 1981, la espectacular reducción de los aranceles se acompañó de una marcada revalorización del tipo de cambio real.

La evolución del tipo de cambio antes observada, unida a las altísimas tasas de interés que predominaron después de la apertura de los mercados financieros, en 1975, impidió que se mantuviera el repunte de las exportaciones. De hecho, en el período comprendido entre 1979 y 1984 se invirtió parcialmente su movimiento ascendente.

Otras políticas que se han aplicado son tanto o más importantes que la liberalización comercial para explicar el crecimiento sostenido de las exportaciones distintas del cobre. Ellas pueden clasificarse en dos grandes grupos: las políticas generales que afectan a todas las exportaciones y las políticas y factores de orden sectorial. A continuación nos referimos a ambas.

C. OTRAS POLÍTICAS HORIZONTALES

1. La política cambiaria

En un mundo en que abundan los bienes transables (cuyo nivel de protección inicial es muy diferente) y en que hay un amplio sector de bienes no transables, el tipo de cambio real y las políticas que se aplican a los factores que lo determinan son decisivas para el éxito de la liberalización comercial, cuando éste se mide por: a) la velocidad con que la economía adapta su estructura productiva, y b) el vigor del proceso de crecimiento subyacente. Como ya se observó, en los años setenta la política cambiaria no conducía a un crecimiento autosostenido hacia afuera.

^{14/} El tipo de cambio real se estima en función del precio nominal del dólar de los Estados Unidos deflactado por el IPC y multiplicado por un índice de los precios externos (IPE) aplicable a la economía chilena, calculado por el Banco Central. Para el período que se inicia en 1977, se utilizaron las series cronológicas del Banco Central. Para periodos anteriores construimos nuestras propias series utilizando el IPE estimado por French-Davis (1984). Las cifras que ofrecemos respecto del período 1974-1976 corrigen la subestimación oficial de la tasa de incremento del IPC. Por lo que respecta al arancel promedio, a partir de 1974 la serie es un promedio no ponderado. Como después de 1975 no se aplicaron barreras no arancelarias, el arancel promedio representa de manera bastante exacta las restricciones del régimen de comercio. No hay información disponible acerca del período anterior a 1973, que se caracterizó por aranceles elevados, bastante dispersión arancelaria y numerosas restricciones no arancelarias. Utilizamos un índice de la liberalización comercial desarrollado por De la Cuadra y Hachette (1992, p.79) y aplicamos la razón entre ese índice y su valor en 1980 al arancel promedio de ese año (10%) a fin de obtener un valor arancelario equivalente de todas las restricciones comerciales correspondientes al período 1960-1973. Es pertinente utilizar el arancel de 1980 porque fue el primer año completo en que se aplicó un arancel uniforme de 10%.

Tras varios experimentos con la política cambiaria, en los años 1982 y 1983 se permitió la fluctuación del tipo de cambio de mercado dentro de una banda estrecha (que al comienzo se fijó en un 1% en torno a la tasa central y luego se fue ampliando gradualmente). La tasa central comenzó a devaluarse diariamente según la diferencia entre la inflación interna y externa del mes anterior. Además, a partir de 1982, la grave situación de la balanza de pagos obligó a realizar varias devaluaciones moderadas, a raíz de las cuales entre 1981 y 1988 el tipo de cambio real se duplicó con creces (véase el gráfico 4). No hay duda alguna de que esta evolución del tipo de cambio real fue uno de los factores que explican el crecimiento rápido y sostenido de las exportaciones no tradicionales registrado con posterioridad a 1982.

En los años noventa, la economía chilena ha vuelto a disponer de abundantes recursos foráneos. En esta oportunidad, la cuenta de capital se ha administrado en forma más flexible que la vez anterior. Las autoridades monetarias respondieron al aumento de la oferta de capital extranjero desalentando la afluencia de capital de corto plazo a la par que manteniendo el libre acceso a la IED (véase Agosin y Ffrench-Davis, 1997). Más que nada, esto se ha logrado exigiendo una reserva no remunerada de 30%, que debe mantenerse durante un año, sea cual fuere la fecha de vencimiento del instrumento financiero, sobre los créditos externos y sobre la inversión financiera extranjera, incluidas las inversiones en la bolsa de valores chilena. Este sistema es muy oneroso para las corrientes de corto plazo, pero cuando su horizonte cronológico es superior a un año, su costo es bajo. Aunque en el período 1993-1995 efectivamente logró reducir los créditos de corto plazo y la afluencia de inversiones, en 1996 y 1997 abundaron los créditos a mediano y largo plazo y se reanudó la afluencia masiva de capitales de inversión. Al parecer, los bancos han optado por los créditos a mayor plazo y los inversionistas de cartera pueden haberse jugado el costo de la reserva con la esperanza de que su capital les reditúe en el futuro.

Además, se amplió la banda cambiaria de flotación del dólar (en la actualidad es de 12.5% en torno al precio de referencia) y el Banco Central practica flotación sucia dentro de la banda. El tipo de cambio de referencia ya no es únicamente el dólar de los Estados Unidos, sino una canasta de monedas compuesta del dólar, el yen y el marco alemán. Estas medidas han tenido por objeto crearles mayor incertidumbre a los operadores de corto plazo y al mismo tiempo, dar mayores seguridades a quienes participan a mayor plazo en el mercado, más que nada los exportadores, en cuanto a las previsiones del Banco Central sobre el valor a que llegará el dólar a largo plazo. Sin embargo, con el tiempo incluso esta política cambiaria más flexible ha perdido eficacia. Como durante un par de años el tipo de cambio de mercado se ha mantenido cerca del piso de la banda, de hecho el Banco Central ha estado garantizando a los inversionistas extranjeros un tipo de cambio real fijo. Si se considera que hay mayores probabilidades de un revalorización real, mediante la reducción del piso de la banda, que de una devaluación, es difícil resistirse a la diferencia en favor del peso que ofrecen las tasas de interés, en especial si se considera que el equivalente en impuestos de la reserva obligatoria disminuye muy rápidamente a medida que los fondos permanecen más tiempo en el país.

Así pues, actualmente las autoridades se encuentran ante el dilema de cómo impedir que el tipo de cambio real siga subiendo de valor, lo que indudablemente pondría en peligro la

viabilidad del modelo basado en las exportaciones. Se han propuesto varias soluciones, incluso gravar las remesas de intereses al extranjero, elevar el monto de la reserva obligatoria o prolongar su duración (en especial en el caso de las corrientes de cartera) e imponer un impuesto adicional sobre las exportaciones mineras o las utilidades provenientes de ellas, lo que desalentaría la IED y captaría para el gobierno una parte de las entradas provenientes de recursos naturales. Por lo que respecta al mecanismo cambiario, la eficacia de la flotación administrada mediante la aplicación de una banda de precios depende de que las autoridades estén dispuestas a mantener el tipo de cambio de mercado dentro de la banda mediante la flotación sucia e impedir que se vaya a los extremos, lo que sólo sirve para estimular la especulación en una dirección.

2. El reintegro de los derechos aduaneros

Desde mediados del decenio de 1980 se han utilizado dos sistemas de devolución de los derechos aduaneros. Uno de ellos es el reintegro ordinario, que se ha aplicado desde 1988 y en virtud del cual se recuperan los derechos que se hayan pagado por los insumos importados de los productos que se exportan. Este sistema tiene algunos inconvenientes. Desde luego, hay que tramitarlo y tiene un costo financiero para la empresa, puesto que debe primero pagar los derechos para luego recuperarlos con bastante retraso. El otro sistema es el llamado "reintegro simplificado", que se introdujo en 1985. Cuando se trata de importaciones de una determinada partida arancelaria por valor inferior a veinte millones de dólares, los exportadores reciben un subsidio en efectivo de 3, 5 o 10%, según el valor de las exportaciones de toda la línea arancelaria, del valor de las exportaciones, en vez de un reintegro ordinario. Aunque tanto fuera como dentro del país se ha defendido el sistema aduciendo que les facilita las cosas a los pequeños exportadores a quienes les resulta costoso realizar todos los trámites necesarios para solicitar el reintegro ordinario, de hecho contiene un elemento de subsidio de una tasa máxima cercana al 6%, que corresponde a la tasa de reintegro de 10%, aplicable a las exportaciones inferiores a 10 millones de dólares de toda la línea arancelaria).^{15/}

Este sistema ha adquirido creciente importancia como incentivo a las exportaciones. En 1994, el Fisco pagó un total de 150 millones de dólares por concepto de reintegro simplificado, en comparación con solo 26 millones por concepto de reintegro ordinario. En esa oportunidad, alrededor de un 13% del valor de las exportaciones (y un 70% de los productos exportados) se acogieron al reintegro simplificado (Ffrench-Davis y Sáez, 1995, pp.79 y 89).

Aunque no se han llevado a cabo estudios econométricos minuciosos de los efectos del reintegro simplificado en el surgimiento de nuevas exportaciones, tal vez no sea coincidencia que tras la introducción del sistema el número de productos manufacturados exportados y el valor exportado haya aumentado rápidamente. En realidad, esta clase de incentivo se aproxima al óptimo económico: las exportaciones nuevas seguramente tendrán marcadas externalidades relacionadas con el acopio de información, las que desaparecerán a medida de que aumenten las

^{15/} Dado que actualmente el arancel uniforme es de 11%, el "reintegro" de 10% no entrañaría un subsidio cuando los insumos importados constituyan un 90% del valor de las exportaciones. En la práctica, el valor real probablemente ascendería a 30 o 40%.

exportaciones de un producto. Por lo tanto, una de las características más atractivas del sistema es que el subsidio termina automáticamente.

Además, los importadores de bienes de capital pagan derechos de acuerdo con un calendario diferido que se extiende hasta por siete años, mientras que los exportadores están exentos de esos derechos. Esto indudablemente estimula las inversiones para exportar. Tanto esta disposición como el reintegro simplificado, que la OMC considera subsidios, deberán eliminarse antes de fines del año 2002.

3. Las políticas en materia de inversión extranjera directa (IED)

Las políticas que se han aplicado a la inversión extranjera directa han estimulado directa e indirectamente las exportaciones. En 1974 se liberalizó totalmente el régimen de la IED. El Decreto Ley 600, dictado ese año, otorgó trato nacional a los inversionistas extranjeros, abrió la mayor parte de la economía a la IED, dispuso la aprobación automática de los proyectos de IED cuando reuniesen condiciones muy sencillas y garantizó la remesa ilimitada de utilidades en cualquier momento y la repatriación del capital al cabo de tres años, que en 1992 se redujeron a uno. Asimismo, abolió todos los requisitos en materia de resultados, salvo un caso del sector automotriz, que se verá más adelante (Riveros, Vatter y Agosin, 1996).

La IED no aumentó hasta 1987, pero a partir de entonces lo ha hecho en forma ininterrumpida. Alrededor de un 60% del total de inversiones nuevas realizadas con arreglo al Decreto Ley 600 han favorecido al sector minero, y ello por una serie de razones. Desde luego, es sabido que Chile tiene una ventaja comparativa en materia de cobre, molibdeno, mineral de hierro y otros minerales. Segundo, la liberalización de las normas y reglamentos aplicables a la IED hizo posibles las inversiones. Tercero, en los años setenta se dictó una ley minera que autorizaba la propiedad privada de las minas y dificultaba mucho la expropiación de las concesiones mineras.

Por su parte, otras políticas en materia de IED han estimulado las exportaciones no mineras. En 1985, las autoridades pusieron en práctica un programa de canje de deuda por capital con el objeto de reducir la carga de la deuda externa y al mismo tiempo estimular la IED. Sin embargo, esta forma de invertir en Chile carecía de la imparcialidad y automaticidad del Decreto Ley 600. Como observa Ffrench Davis (1990), el programa de canje de deuda por capital entrañaba subsidiar fuertemente la IED; sin embargo, los proyectos debían ser aprobados individualmente. Se prohibió el uso del mecanismo para los proyectos mineros y se dio prioridad a los proyectos que entrañaban transferencia de tecnología y exportaciones nuevas. De esta manera, las autoridades hicieron de la necesidad una virtud y practicaron la política industrial con otro nombre. Durante los años en que se aplicó (1985-1991), alrededor de un 60% de las inversiones realizadas con arreglo al programa se hicieron en los sectores manufacturero y agrícola, cuyo componente más importante eran la silvicultura y las actividades relacionadas con celulosa y papel. Casi un 40% de la IED del período se hizo mediante créditos recíprocos. Dado el renovado interés por invertir en Chile, las inversiones por conducto del Decreto Ley 600 siguieron aumentando al mismo ritmo que las inversiones mediante el sistema de canje. Por lo

tanto, es muy poco probable que el sistema haya reemplazado inversiones que de todas formas se habrían hecho con arreglo al Decreto Ley 600. Debido al aumento del valor de mercado de la deuda chilena, en 1992 los inversionistas extranjeros dejaron de recurrir a los créditos recíprocos y en 1996 el sistema fue abolido oficialmente.

Aunque su valor fue muy inferior al de las inversiones en el sector minero, varias inversiones extranjeras en el sector agroindustrial han influido mucho en el desarrollo de las exportaciones nuevas. Por ejemplo, las empresas empacadoras de frutas estadounidenses han traído consigo técnicas nuevas de almacenamiento y transporte y han abierto nuevos canales de comercialización para los productos chilenos. Como se verá más adelante, la inversión de un viñatero español introdujo tecnología nueva en la industria vitivinícola. La emulación de los productores chilenos tradicionales se tradujo en un aumento espectacular de las exportaciones. Si la reglamentación de la IED no hubiera sido tan flexible y si los incentivos no hubieran favorecido la producción para los mercados de exportación, estas inversiones no se habrían realizado. Al mismo tiempo, hay que poner de relieve la importancia del componente de información que trajo consigo la IED, a la vez en materia de tecnología y de mercados.

4. La información relativa al mercado

Como se dijo, reunir información sobre los mercados extranjeros es una actividad costosa en que la rentabilidad social es muy superior a la privada. Desde 1974, el Gobierno chileno ha realizado grandes inversiones en esta materia. Con la ayuda de las 32 oficinas comerciales que mantiene en países extranjeros, Pro Chile, dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores que se encarga de la promoción del comercio, ha estado llevando a cabo estudios de mercado y reuniendo información comercial de interés para los exportadores. En el último tiempo, ha iniciado una agresiva campaña para crear una imagen positiva del país. Dentro de poco se convertirá en empresa semifiscal independiente, con importante participación del sector privado.

En los años noventa se han intensificado las actividades de promoción del comercio subsidiadas por el Estado. Se ha estimulado a grupos de empresas a formar asociaciones y a promover sus productos y llevar a cabo actividades de información de mercado en forma conjunta. Las actividades de estas comisiones de exportación en el extranjero se financian con la ayuda de un subsidio decreciente por un máximo de seis años. La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), organismo estatal creado en los años cuarenta que en el período de sustitución de las importaciones cumplió una función clave en la industrialización del país, administra un programa similar con la ayuda de las asociaciones de comercio y durante un tiempo limitado subsidia parte de sus gastos administrativos.

5. El desarrollo tecnológico

El problema de la falta de inversión en desarrollo tecnológico se ha resuelto de manera ingeniosa. La Fundación Chile, institución con fines de lucro pero hasta la fecha subsidiada por el Estado

y cuyo capital pertenece por iguales partes al Fisco y a la ITT,^{16/} ha desarrollado tecnologías nuevas apropiadas para productos de exportación y ha creado empresas que posteriormente ha vendido al sector privado. Como cualquier empresa de capitales de riesgo, ha fracasado muchas veces pero también ha tenido algunos éxitos notables, entre los que se destaca el de la industria salmonera para la exportación. El estímulo a la investigación y desarrollo (ID) en su más amplio sentido (incluido el desarrollo de nuevos productos para los mercados de exportación) es un componente importante de una actividad orgánica de fomento de las exportaciones. En realidad, puede decirse que en el futuro, para mantener el crecimiento y la diversificación de las exportaciones habrá que destinar muchos más recursos a ID y que los esfuerzos combinados del sector privado, el Gobierno e instituciones tales como la Fundación Chile, todavía son insuficientes.

6. Desarrollo de la infraestructura y de los recursos humanos

Pese a que actualmente la falta de carreteras, puertos, aeropuertos, túneles, etc., es un grave obstáculo para que Chile puede intensificar su proceso de crecimiento centrado en las exportaciones, el hecho de que a mediados de los años setenta la infraestructura fuera adecuada para la época indudablemente facilitó el despeje de las exportaciones. Dicho de otra manera, de no haber sido por esa infraestructura (consistente, por ejemplo, en varios puertos mayores, el aeropuerto internacional inaugurado en 1967 y la carretera norte-sur terminada en los años sesenta, más que nada con asistencia externa), la oferta habría respondido en forma menos dinámica a la variación de las señales de los precios.

Asimismo, los recursos humanos disponibles se prestaban para reorientar la economía hacia los mercados de exportación. A comienzos de los años setenta, Chile contaba con un amplio número de ingenieros y administradores formados en las universidades estatales (o subvencionadas por el Estado) en los decenios anteriores. Además, el período de sustitución de las importaciones y la dinámica actividad empresarial ejercida por el Estado desde los años cuarenta habían dejado un legado de técnicas industriales y de gestión que pudieron aprovecharse en la campaña de fomento de las exportaciones. Como se examina más adelante, en los años cincuenta las universidades comenzaron a titular ingenieros forestales. En el decenio de 1960 había importantes programas para la creación de capital humano para determinados sectores de la agricultura, que luego resultaron ser decisivos para el desarrollo de las exportaciones hortofrutícolas. En 1964, se creó con fondos estatales una institución semiautónoma, el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA). En 1965, se estableció un programa decenal entre la Universidad de Chile, principal centro estatal de educación superior del país, y la Universidad de California en Davis, con el objeto de economistas agrarios y agrónomos. Esta relación pasó a ser un mecanismo importante para la transferencia de tecnología entre dos regiones cuyo clima y suelos son similares (Meller, 1995).

^{16/} El origen de la Fundación Chile es interesante. Cuando el Gobierno militar decidió pagarle a la ITT por la nacionalización de la Compañía de Teléfonos de Chile, se acordó crear la Fundación Chile y el Fisco le pagó a la ITT la parte que le correspondía.

D. LAS POLÍTICAS SECTORIALES

Además de lo anterior, ciertas políticas sectoriales y factores especiales han influido directamente en la expansión de algunos productos de exportación. A continuación se examinan algunos de ellos.

1. El conglomerado forestal

El conglomerado forestal, que produce rollizos, astillas, madera elaborada, celulosa y papel y, en el último tiempo, muebles, es uno de los elementos que ha contribuido de manera importante al incremento de las exportaciones. A precios de 1995, entre 1973 y 1995, las exportaciones de este grupo de industrias han aumentado diecisiete veces, de 105 millones a 1.800 millones de dólares.

Los programas estatales de forestación y reforestación datan de los años sesenta. En 1974, se estableció un subsidio de 75% sobre el costo de las plantaciones forestales (Decreto Ley 701). Al mismo tiempo, los terrenos plantados de propiedad de particulares fueron declarados inexpropiables, se derogó la prohibición de la tala de especies de menos de 18 años y se autorizaron las exportaciones de madera en bruto en cualquier forma. Estas modificaciones de la ley vigente hicieron posible, y muy rentable, las actividades integradas verticalmente (véase Rossi, 1995). Además, entre 1975 y 1979, el Banco Central otorgó a los bancos comerciales privados y al Banco del Estado una línea de crédito especial para préstamos destinados a proyectos de desarrollo forestal, en condiciones especialmente favorables para las personas naturales y las empresas pequeñas.

Las ventajas comparativas de Chile en materia forestal eran bien conocidas. El clima y las características del suelo aseguran el crecimiento rápido de algunas especies, en especial el pino radiata. En vista de esta dotación de recursos naturales, en los años cincuenta la Universidad de Chile, estatal, y la Universidad Católica, ampliamente subvencionada por el Estado, comenzaron a ofrecer carreras de ingeniería forestal, de tal modo que cuando el sector comenzó a desarrollarse la industria disponía de un conjunto importante de especialistas. Cuando las condiciones fueron favorables, muchos de estos profesionales se convirtieron en empresarios del sector forestal y maderero. Los programas de ingeniería forestal que ofrecen las universidades estatales han aumentado mucho en los últimos años y numerosas universidades privadas han comenzado a ofrecerlos.

Pese a las ventajas en materia de recursos naturales que tenía Chile en este sector, se requería una política industrial que le diera el impulso necesario para convertirse en una industria de vastos alcances. Este es quizá el único caso desde 1974 en que se ha aplicado con mucho éxito una política industrial en gran escala. Incluyó incentivos especiales para el desarrollo del sector, un marco jurídico favorable para la empresa privada y las exportaciones, la eliminación de la restricción en materia de liquidez para las inversiones y la acumulación de capital humano capacitado para desempeñarse en el sector. Quizá la característica más atrayente de este conjunto

de políticas haya sido su transparencia y su sencillez, algo que podrían emular los países que se encuentran en una etapa inferior de desarrollo.

2. La industria del salmón de cultivo

Las exportaciones de salmón de cultivo aumentaron de prácticamente cero en 1986 a 520 millones de dólares de los Estados Unidos en 1996. Actualmente, Chile representa alrededor del 15% del mercado mundial de salmón y trucha de cultivo y es el segundo exportador mundial después de Noruega. En consecuencia, la industria salmonera es verdaderamente una historia de éxito en que desempeñaron un papel decisivo la adaptación y el desarrollo tecnológico.

La Fundación Chile comenzó a experimentar con la tecnología del salmón de cultivo en la segunda mitad de los años setenta. A comienzos del decenio de 1980 creó una empresa para producirlo en el lago Llanquihue utilizando jaulas flotantes, tecnología desarrollada en Noruega y Escocia y que, según se pensó, podría adaptarse con mucho éxito a las condiciones naturales de la región de los lagos chilena. La empresa, Salmones Antártica, se vendió posteriormente a Nippon Suisan, empresa japonesa que es una de las mayores del mundo. El ejemplo de Salmones Antártica atrajo muchas otras inversiones de empresarios del país y de compañías extranjeras (Achurra, 1995).

La industria es muy interesante por una serie de razones. Una de ellas es que combina la transformación tecnológica inducida por una institución semiestatal con las ventajas naturales del país. Segundo, las exportaciones de salmón representan la explotación de un mercado de exportación especializado. Su éxito demuestra que para ingresar a los mercados masivos de bienes de consumo, en que la principal ventaja comparativa de un país en desarrollo son los bajos salarios, no es necesario imitar el modelo asiático. Estos sectores son muy vulnerables al proteccionismo y, actualmente, tal vez convenga más utilizar otros métodos. Por último, pero no por ello menos importante, la industria salmonera tiene muchos efectos de propagación positivos. Ha dado origen a industrias locales de construcción de jaulas flotantes, de producción de nutrientes, redes de pesca, material de embalaje y servicios de transporte. Como emplea profesionales altamente calificados (ingenieros, técnicos en acuicultura, biólogos), también ha influido positivamente en la demanda de construcción, educación y comercio minorista en la región.

3. El vino

En los últimos diez años, las exportaciones de vino chileno han aumentado en forma espectacular, de 10 millones de dólares en 1985 a 290 millones en 1996. En Chile, la fabricación de vino es una actividad económica tradicional que se remonta a la colonia. Sin embargo, las exportaciones de vino sólo adquirieron impulso a mediados de los años ochenta. El tipo de vino que producían los viticultores chilenos no se ajustaba a las preferencias de los consumidores de los países desarrollados y para que los vinos chilenos pudieran venderse en el extranjero se requería un importante transformación tecnológica. Entre otras cosas, había que introducir el uso de cubas de acero inoxidable, de cubas pequeñas de madera nueva (en vez de grandes y usadas) para

envejecer el vino, e invertir en equipo de enfriamiento y maquinaria de prensado y molido. No obstante que se sabía que los vinos chilenos podían producirse con éxito con las técnicas que se utilizaban en Europa y los Estados Unidos, hacía falta una demostración. En 1981, la empresa española de Miguel Torres compró vastos terrenos en el valle central (Curicó) y comenzó a producir vinos con las nuevas técnicas. El éxito que obtuvo hizo que las empresas chilenas introdujeran rápidamente los nuevos métodos.

La apertura de la economía facilitó el proceso de importación de maquinaria nueva. Además, de acuerdo con los cánones europeos, muchos de los productores chilenos tradicionales son empresas grandes que también se dedican a actividades exportadoras en otros sectores, particularmente el sector frutícola. En consecuencia, no tienen grandes problemas de liquidez. En años más recientes, han realizado inversiones otras grandes empresas europeas y estadounidenses (por ejemplo, Rothschild, Larose Trintaudon, Grand Marnier, Robert Mondavi y Christian Brothers). Además, varias viñas nuevas y exclusivas están produciendo variedades nuevas para el mercado de exportación y están tratando de colocar sus vinos en un rango de precio y calidad superiores a aquellos de las viñas tradicionales. Estos productores, que tienen menos capacidad financiera que las grandes viñas y los inversionistas extranjeros, dependen de las asociaciones de viñateros nuevos para comercializar sus exportaciones (Bordeu, 1995).

4. La industria automotriz

Durante más de diez años, la exportación de piezas automotrices ha sido un componente pequeño pero importante de las exportaciones de manufacturas. Han sido estimuladas por el único requisito de resultados que conserva la política de inversiones chilena. Un programa especial, el estatuto automotriz, permite la libre importación de vehículos completamente desmontados o semimontados, siempre que las importaciones se compensen con exportaciones de componentes nacionales de valor equivalente. El estatuto también otorga un crédito tributario a las empresas de montaje sobre las piezas exportadas o producidas en el país. Para poder obtenerlo, las piezas deben tener un valor agregado nacional de al menos 70%, si se destinan al uso interno, o de 50%, si son para la exportación. Estos incentivos son incompatibles con el Acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (TRIM) y deberán eliminarse a fines de 1999. El crédito tributario expira a fines de 1998.

E. ALGUNAS CONCLUSIONES

En general, puede decirse que la política industrial y comercial aplicada en Chile en el período posterior a 1973 ha sido imparcial. La liberalización de las importaciones y la introducción de un arancel bajo y uniforme niveló los incentivos otorgados a las empresas. Sin embargo, ha habido casos importantes en que se ha abandonado la neutralidad. Uno de ellos fue la característica manipulación de las remuneraciones y de los costos relativos: la creación del conglomerado forestal puede atribuirse en gran medida a los subsidios directos. Quizá indeliberadamente, las políticas de IED también han contenido importantes elementos no

imparciales, y han influido positivamente en el crecimiento y la diversificación de las exportaciones. El único caso en que las exportaciones han estado relacionadas con requisitos en materia de resultados, el ya citado de la industria automotriz, ha tenido efectos análogos, aunque más limitados.

Además, la política también abordó los obstáculos que han impedido que la oferta reaccione positivamente. Entre ellos cabe mencionar la adquisición de información en materia de tecnología y de mercados, el suministro de recursos para inversión a las empresas que quedan al margen de los mercados de capitales, la creación de la infraestructura necesaria y la formación de los recursos humanos adecuados. Los subsidios generales otorgados a los nuevos exportadores han cumplido una función importante. Si bien es cierto que estas políticas son más genéricas y no representan un alejamiento importante a partir de la imparcialidad, exigen un Estado activo. Las políticas más pragmáticas que se han aplicado a la afluencia de capitales y al tipo de cambio desde mediados de los años ochenta también han contribuido de manera significativa a la campaña en pro de las exportaciones.

III. LA POLÍTICA COMERCIAL E INDUSTRIAL MAS ALLÁ DE LA RONDA URUGUAY

A. LAS EXIGENCIAS DEL NUEVO AMBIENTE COMERCIAL INTERNACIONAL

En general, la política industrial y comercial chilena se ajusta a las normas de la OMC. La ley prohíbe las barreras no arancelarias y, en la práctica, actualmente no se aplica ninguna. Desde el término de la Ronda de Tokio los aranceles se han consolidado de conformidad con las normas del GATT. Desde mediados de los años ochenta, el arancel uniforme actualmente en vigor ha sido inferior al nivel consolidado. Durante la Ronda Uruguay, Chile se comprometió a reducir de 35 a 25% el arancel consolidado que grava todos los bienes, salvo los productos agrícolas respecto de los cuales mantuvo un sistema de bandas de precios para que el mercado interno no se viera afectado por las grandes fluctuaciones de los mercados internacionales. El sistema comprende el trigo, harina de trigo, aceites vegetales y oleaginosas, leche y productos lácteos, y azúcar de remolacha. En el caso de estos productos, los aranceles se fijaron en un 31.5%.^{17/} Ya se han aplicado rebajas a los aranceles consolidados.

Por lo que respecta a los derechos antidumping y compensatorios, se está modificando la legislación comercial chilena a fin de ajustarla a las normas de la OMC. Los casos relacionados con el dumping y los subsidios extranjeros son examinados por la Comisión de Distorsiones, comisión nacional que responde ante el Presidente de la investigación de las distorsiones de los precios y recomienda la forma de corregirlas. El Banco Central proporciona la secretaría técnica a la Comisión. Afortunadamente, ésta rara vez ha fallado en favor de los demandantes. En el período comprendido entre 1990 y 1996, Chile sólo impuso medidas antidumping y compensatorias en 10 de los 22 casos investigados (OMC, 1997, p.59).^{18/} Lo mejor que puede hacer una economía pequeña y abierta es no tener legislación antidumping. Como se ha dicho en otra oportunidad, los mecanismos antidumping tienden a ser preferidos por los intereses proteccionistas, parte de que en la práctica rara vez se aplican (véase Agosin, Tussie y Crespi, 1995). Si proliferaran las acusaciones de dumping podría desvirtuarse la liberalización comercial,

^{17/} El sistema de bandas de precios que se encuentra en vigor desde mediados de los años ochenta no contraviene las normas de la OMC, que prohíben las medidas no arancelarias, porque se aplica modificando el arancel entre cero y el nivel consolidado en las negociaciones de la OMC. En consecuencia, el arancel que grava estos productos nunca supera ese nivel.

^{18/} Sin embargo, hace poco, la Comisión aplicó un derecho antidumping de 9% sobre los productos de acero importados de Rusia y Ucrania sin tener información alguna sobre su precio y costo en el mercado interno de esos países y careciendo de pruebas suficientes de que el único productor nacional se hubiera visto realmente perjudicado ("Medida antidumping impuesta en Chile a la importación", El Mercurio, 11 de septiembre de 1997, p.B 4).

lograda a un costo tan elevado, y se introduciría una gran incertidumbre acerca de los precios relativos en el futuro, enviando señales confusas a los inversionistas privados.

Los subsidios son harina de otro costal. Hay razones valederas para proteger a la economía nacional de los subsidios extranjeros, puesto que los gobiernos pertinentes pueden dejarlos sin efecto en forma imprevista. Toda inversión entraña inmovilizar recursos. En consecuencia, cuando las importaciones subsidiadas hacen desaparecer una industria nacional, es muy poco probable que pueda volver a surgir cuando los gobiernos extranjeros hayan eliminado el subsidio y las importaciones hayan vuelto a subir de valor. Sin embargo, en la práctica, probablemente el problema no sea muy grave. Los casos más flagrantes de utilización de subsidios en el comercio internacional se concentran en el sector agropecuario, y su usuario más asiduo es la Unión Europea. En la práctica, en los demás sectores se prohíben los subsidios a las exportaciones, y otros mecanismos que no lo son pero que de todas formas influyen significativamente en los precios. Lo más seguro es aplicar las normas de la OMC en forma estricta y mesurada.

Chile carece de leyes de salvaguardia y convendría que las dictara. Tal vez haya casos en que convenga distribuir en el tiempo el ajuste al incremento de las importaciones, a fin de que los productores nacionales tengan oportunidad de aumentar la eficiencia o encontrar nichos de mercado o nuevos productos en que puedan competir. A manera de ejemplo cabría citar las industrias de vestuario y calzado. El ingreso de China y otros exportadores asiáticos de bajos salarios en el mercado mundial está provocando graves problemas a los productores chilenos, puesto que se ha inundado el mercado interno con importaciones baratas que están asfixiando una industria nueva. La solución no consiste en la protección que, por lo demás, es muy poco probable dadas la legislación actual y la política económica que se aplica en el país (que favorece la reducción y no el aumento de los aranceles) puesto que impondría gastos a los consumidores. La aplicación transitoria de salvaguardias daría un respiro a los productores nacionales y promovería un ajuste ordenado.

Para cumplir con el Acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio de la OMC, será preciso introducir algunos cambios en la legislación chilena. En materia de patentes, la ley chilena protege al titular durante 15 años contados desde el momento en que se otorgó la patente, mientras que las normas de la OMC exigen un plazo de 20 años desde que se presenta la solicitud pertinente. En cuanto a nombres, los productores chilenos tendrán que abstenerse de usar el nombre de localidades geográficas del extranjero, costumbre muy habitual en las industrias del vino y del queso.

Como ya se observó, Chile se ha comprometido a eliminar los pocos incentivos a las exportaciones que aún mantiene y que se ha considerado incompatibles con los subsidios y con los acuerdos sobre medidas en materias relacionadas con el comercio negociados durante la Ronda Uruguay e incorporados a la OMC.^{19/} Ellos son el reintegro simplificado, el aplazamiento del pago de los aranceles que gravan la importación de bienes de capital y su ulterior exoneración

^{19/} Para una descripción y análisis de las normas surgidas de la Ronda Uruguay, véase Agosin, Tussie y Crespi (1995).

respecto de los exportadores y los requisitos de resultados que contempla el estatuto automotriz. Además, en virtud del acuerdo sobre los subsidios se puede impugnar el Decreto Ley 701, que subsidia fuertemente las plantaciones forestales. No hay que olvidar que Chile se ha convertido en actor principal del mercado mundial de madera y celulosa y que está surgiendo como exportador de muebles. En consecuencia, lo más probable es que los productores de los países importadores que se sientan amenazados por las importaciones de Chile logren impugnar con éxito un subsidio tan amplio como el del Decreto Ley 701. El Gobierno ha dado a conocer su intención de modificarlo y disponer que en el futuro sólo se aplique a las empresas pequeñas.

En el futuro, estos cambios seguramente tendrán consecuencias negativas para la diversificación de las exportaciones, en especial si se suman a las disposiciones de los acuerdos de libre comercio (véase el capítulo siguiente). La mayoría si no todos los acuerdos de libre comercio prohíben la devolución de los derechos que se hayan pagado por los insumos importados desde terceros países. Así pues, no sólo tendrán que desaparecer los pequeños subsidios que se otorgan a las exportaciones nuevas, junto con las políticas que han asegurado el acceso de los exportadores a maquinaria a precios mundiales, sino que habrá que eliminar el reintegro ordinario respecto de una creciente proporción de las exportaciones chilenas. Para una economía como la chilena, que utiliza insumos provenientes de todo el mundo y cuyas inversiones dependen mucho de la maquinaria importada, estas modificaciones de la política seguramente serán un duro golpe al crecimiento de las exportaciones.

Para hacer frente a estos retos será indispensable modificar la política. El nuevo medio internacional en que se formula la política nacional exige, en primer lugar, abandonar el arancel único. En la práctica, esto ya se ha hecho, puesto que los aranceles que gravan los productos agropecuarios generalmente son superiores a la tasa "uniforme" (11% desde 1991). Por otra parte, diversos acuerdos de libre comercio también han socavado la tasa uniforme. Para hacer frente a la imposibilidad de devolver a los productores los derechos que hayan pagado por la maquinaria importada y por los insumos importados para fabricar productos que se exportarán a los países asociados con los cuales Chile ha suscrito acuerdos de libre comercio, habrá que reducir a cero el arancel que grava los bienes de capital importados y los insumos no producidos en el país. Cabe señalar que una abrumadora proporción de los bienes de capital que utiliza la economía nacional -y también de los insumos de tecnología avanzada- son importados. Al mismo tiempo, las autoridades deberían comprometerse seriamente a reducir gradualmente los aranceles que gravan los bienes de capital y los insumos producidos en el país, bajándolos, por ejemplo, a 7 u 8%. En cuanto a los aranceles que gravan los artículos de consumo importados, no es urgente bajarlos. Aparte de los impuestos al alcohol, tabaco y vehículos de lujo, no hay impuestos específicos que desalienten el consumo de artículos suntuarios. En consecuencia, en el mejor de los casos, el arancel de 11% es un sustituto de segundo orden en importancia de un impuesto al consumo suntuario y, como tal, debería conservarse, por mucho que en el contexto de las demás reformas arancelarias propuestas aumentará un poco la tasa real de protección otorgada a la producción de bienes de consumo nacionales.

B. FORMAS DE APOYO SELECTIVAS Y HORIZONTALES PERMITIDAS POR LA OMC

La eliminación del reintegro simplificado debería resolverse introduciendo programas de subsidios y otras políticas permitidos por la OMC. Las políticas deberían apuntar a corregir las disfunciones del mercado, entre las cuales se destacan las relacionadas con los mercados de tecnología, capacitación, formación de capital humano y adquisición de información sobre los mercados extranjeros. Además, las políticas de IED deben vincularse orgánicamente con la estrategia de desarrollo orientada hacia afuera. Finalmente, hay que flexibilizar las restricciones de liquidez que afectan a las inversiones de las empresas pequeñas y medianas. La mayoría de estas políticas pueden aplicarse ya sea horizontalmente (para favorecer a un sector que reúna los requisitos para recibir apoyo) o selectivamente, a los sectores que las autoridades encargadas de formular la política deseen estimular. En estas materias, el grado de selectividad depende más del criterio económico y de la capacidad administrativa que de las normas de la OMC. Ambos inclinan a centrarse en un número reducido de conglomerados de actividad.

1. La adquisición de tecnología y el desarrollo tecnológico

Los acuerdos relativos a subsidios de la OMC permiten aquéllos que están destinados a investigación y desarrollo (ID), siempre que no sean superiores al 75% del costo de la investigación básica o 50% del costo de la investigación aplicada. Hay varios programas estatales de ID, algunos de los cuales son financiados por instituciones financieras multilaterales, pero el volumen de sus actividades sigue siendo reducido y, por lo tanto, no cabe concebirlas como sustituto de otros programas de fomento que será preciso eliminar.

Por otra parte, hasta ahora los programas existentes se han puesto en ejecución en el entendimiento de que hay que evitar la selectividad industrial. Lo más probable es que no convenga distribuir los recursos a través de toda la economía ya que para lograr competitividad internacional seguramente se requerirá un esfuerzo crítico mínimo y ello exige concentrarlos en un número reducido de sectores.

Las normas de la OMC no impiden que el apoyo a la ID sea selectivo. En materia industrial, la selectividad no es tan difícil como cabría imaginar. Ante todo, en vez de apoyar a sectores determinados, pueden aplicarse criterios generales, por ejemplo, fomentar la producción de manufacturas para los mercados de exportación, en vez de objetivos limitados. Segundo, la sensatez es buena consejera: lo más probable es que en el futuro previsible Chile no desarrolle ventajas comparativas en manufacturas que se encuentren en un límite tecnológico. En consecuencia, las ventajas comparativas que posee actualmente son un buen punto de partida y lo atinado sería tratar de perfeccionar los productos que el país ya está exportando y desarrollar conglomerados de actividad moderna en torno a productos basados en recursos naturales. Tercero, cualquier actividad de esta naturaleza debe coordinarse estrechamente entre los sectores público y privado. Cuarto, todos los incentivos deberían ser transitorios y otorgarse a condición de que se obtengan resultados concretos y convenidos previamente.

2. La capacitación y la educación

Las normas de la OMC permiten otorgar subsidios para capacitación y educación, siempre que no guarden relación con el precio de las exportaciones. En estas materias, la política puede ser tan selectiva como lo deseen las autoridades encargadas de formularla. Hasta ahora, el sistema utilizado desde mediados de los años ochenta para estimular la capacitación ha sido de tipo horizontal y consiste en otorgar rebajas tributarias por los gastos en que incurran las empresas del sector privado para proporcionar capacitación. Las actividades de capacitación propiamente tales son realizadas por instituciones privadas o estatales autorizadas o por las propias empresas. La institución encargada de administrarlas es el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) que aprueba los planes que reúnan los requisitos para acceder a la rebaja tributaria y otorga su reconocimiento a los institutos de capacitación (véase Paredes y Riveros, 1994).

El problema de las externalidades se ha resuelto sobre la base de subsidiar la demanda y no la oferta y de reservar al mercado un papel central en la distribución de los recursos para actividades de capacitación concretas. Esta es la manera correcta de estimular el uso eficiente de los recursos asignados a los programas. Sin embargo, si la idea es fomentar lo más posible la capacitación a través de toda la economía, el programa no llega a las empresas ni a los segmentos de la fuerza laboral que más necesitan ser subsidiados. Las empresas pequeñas y medianas aprovechan sólo una pequeña parte de los subsidios disponibles mientras que las más grandes son las más beneficiadas con el programa. Además, gran parte de la capacitación que se ofrece de acuerdo con él se ha orientado hacia el sector de empleados y personal administrativo y no hacia los obreros que trabajan en la fábrica. Sin embargo, tal vez su mayor inconveniente es que el crédito máximo que puede obtenerse es muy reducido: cada empresa puede rebajar de impuestos hasta un 1% de su nómina de salarios o hasta tres salarios mínimos, si sus gastos en capacitación son superiores al 1% de su nómina. Esto hace que el sistema sea ineficaz para las empresas pequeñas y medianas, para las cuales el máximo de crédito tributario es insuficiente para sufragar los gastos de cualquier programa de capacitación razonable (Benavente y Crespi, 1997).

En materia de educación técnica y superior, las políticas también deben ajustarse a la estrategia de desarrollo. Como es bien sabido, las inversiones en capital humano tienen serias restricciones de liquidez. En consecuencia, una de las alternativas sería mitigar estas restricciones creando o fortaleciendo los sistemas existentes de crédito estudiantil. En el caso de Chile, el Estado efectivamente está dejando de proporcionar educación superior, incluso en las universidades estatales, que con creciente frecuencia deben financiarse con recursos propios. Este modelo sólo es compatible con las necesidades de la política de desarrollo si el crédito universitario aumenta en forma proporcional a la importancia que reviste el contar con capital humano en la próxima etapa de desarrollo orientado hacia afuera.

Estas políticas deben basarse en tres ideas. Ante todo, hay que aumentar drásticamente la disponibilidad de crédito para inversión en capital humano. Segundo, el programa debe incluir un elemento de subsidio, a fin de tener en cuenta las externalidades de esta clase de inversiones. Tercero, hay que coordinar las políticas educacionales con los requisitos de la estrategia de desarrollo orientado hacia afuera. Es un error pensar que la política educacional puede ser neutral,

puesto a este nivel la educación es muy específica. En consecuencia, hay que utilizar los subsidios y la disponibilidad de crédito como mecanismos de promoción de las capacidades que requiere la estrategia de desarrollo. Naturalmente, en la educación superior la selectividad es plenamente compatible con las obligaciones de la OMC.

3. El mejoramiento de la información relativa a los mercados extranjeros

Como se dijo en el capítulo anterior, Chile ha creado un complejo y eficiente sistema para superar las disfunciones del mercado que lleva envuelta la adquisición de información sobre los mercados y los sistemas de distribución extranjeros. Sin embargo, aún puede mejorarse y para ello el Estado puede utilizar parte de los recursos financieros que se liberarán al eliminar el reintegro simplificado, el estatuto automotriz y el programa destinado a proporcionar a los exportadores importaciones de bienes de capital libres de derechos. Con creciente frecuencia se reconoce que las asociaciones de empresas interesadas deberían cumplir una función más importante en esta materia. El propio Pro Chile está en vías de convertirse en una empresa con participación de los sectores público y privado. El apoyo estatal debería orientarse hacia el financiamiento de los costos de organización de las instituciones privadas que operan en el mercado de información. Estas entidades privadas, que podrían ser las propias asociaciones de exportadores o de productores, estarían en condiciones de reunir información y venderla a las distintas empresas. Esta es una manera de superar, en armonía con las leyes del mercado, dos problemas que hacen poco atractiva esta actividad para las empresas privadas: por una parte, los costos privados tienen a ser superiores a los beneficios privados porque la información es costosa pero puede ser utilizada por quienes no han pagado por adquirirla; por la otra, se plantea un problema de coordinación, ya que la actividad puede ser bastante rentable para grupos de empresas en su conjunto, pero no es fácil coordinar las distintas decisiones de las partes interesadas. Una vez más, si no hay subsidios estatales en juego, si ellos no afectan el precio de las exportaciones o si no alcanzan el nivel mínimo acordado en la Ronda Uruguay,^{20/} esas políticas son compatibles con las normas de la OMC y pueden ser todo lo selectivas que deseen los encargados de formular la política.

4. Un nuevo enfoque para abordar la política de IED

La política de IED puede utilizarse para promover actividades concretas, sea a nivel sectorial o funcional. Una de las maneras de hacerlo es mediante un sistema tributario que contemple rebajas especiales del impuesto a la renta por los gastos que tengan efectos favorables en el desarrollo. Podría darse un tratamiento tributario especial respecto de lo invertido en ID, en introducir tecnologías nuevas que no puedan obtenerse en el país, en proporcionar capacitación, o en abrir nuevos mercados internacionales. Por ejemplo, podría permitirse que, al efecto del pago de los impuestos, los gastos en rubros como los indicados se rebajaran dos veces de los ingresos brutos. Naturalmente, estos beneficios tributarios también deberían otorgarse a las empresas nacionales. Sin embargo, su existencia podría atraer hacia el país inversiones extranjeras que reuniesen los

^{20/} Si los subsidios involucrados son inferiores al 3% del valor de las importaciones, la aplicación de los derechos compensatorios se descarta automáticamente (Agosin, Tussie y Crespi, 1995, p.11).

atributos deseados. Además, dentro del marco de un enfoque liberal de la IED, se podría tratar de atraer inversiones extranjeras que contribuyeran a la estrategia de desarrollo elegida. Por ejemplo, los gobiernos estatales de los Estados Unidos y los gobiernos provinciales del Canadá otorgan incentivos tributarios y de otra naturaleza (como ser, ofrecer terrenos libres de alquiler para la radicación de industrias) a las empresas que deseen atraer. Esta clase de políticas no es contraria a las normas de la OMC sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, que solo prohíben el contenido nacional y las prescripciones en materia de nivelación del comercio (Agosin, Tomic y Crespi, 1995, pp.12 y 13).

Asimismo, es indispensable revisar las políticas que se aplican a las inversiones en la minería. Las empresas privadas que operan en el sector minero, que en su mayoría son de propiedad extranjera, pagan la misma tasa impositiva que cualquier otra empresa chilena. Sería muy conveniente establecer un impuesto especial a la renta proveniente de recursos no renovables del país. Este impuesto podría aplicarse como una sobretasa del impuesto a la renta, como un impuesto por tonelada de mineral extraído o mediante la licitación de las concesiones mineras.^{21/} En todo caso, el impuesto se aplicaría tanto a las empresas nacionales como a las extranjeras. Además de ser un impuesto óptimo, desalentaría las inversiones en la minería, reduciendo la tasa de apreciación del peso, que se está produciendo por la enorme afluencia de capitales, en su mayor parte en la forma de IED, y con el tiempo reorientaría ésta hacia otras actividades.

5. Una orientación nueva para los bancos de desarrollo

Chile debe renovar el concepto de banco de desarrollo, tal vez fortaleciendo la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), que originalmente tuvo esa misión, o el Banco del Estado, banco comercial de propiedad estatal que actualmente recibe los depósitos de ahorro de las familias de bajos ingresos y otorga créditos a las empresas pequeñas a tasas de mercado. Sin embargo, las empresas pequeñas o nuevas todavía casi carecen de financiamiento a largo plazo para inversión. Por lo general, los créditos para financiar actividades que tienen efectos positivos en el desarrollo son muy insuficientes. Ya se han examinado algunos de ellos, como las inversiones para avanzar en la curva de aprendizaje, en capital humano, en ID, en actividades nuevas o las que realizan empresas que no tienen una trayectoria conocida.

Esta es la manera más eficiente de prestar apoyo a las industrias nacientes y, por añadidura, no prohibida por la OMC. En realidad, debería convertirse en el principal mecanismo para promover determinados sectores y actividades. Como dice Carlos Díaz-Alejandro (1985, pp.20 y 21) en un premonitorio artículo (el último que publicó en vida):

La experiencia de América Latina, y de hecho la de Europa continental, en el siglo pasado, lleva a dudar de que los mercados privados puedan por sí solos generar una corriente de intermediación financiera lo bastante grande como para respaldar

^{21/} Sin embargo, esta opción exigiría una reforma de la Constitución.

una tasa de formación de capital fijo a largo plazo que aproveche cabalmente las elevadas tasas de rentabilidad social de las inversiones a largo plazo. Si proporcionaran crédito de largo plazo para actividades nuevas, no tradicionales, los bancos de desarrollo eliminarían una de las razones que se invocan con frecuencia para justificar una protección desmesurada contra las importaciones.

El banco de desarrollo tendría por objeto proporcionar crédito de largo plazo a tipos de interés de mercado a las empresas que fabrican buenos productos de exportación pero que, en general, quedan al margen de la distribución de los recursos en los mercados privados de capital. Asimismo, podría utilizarse para canalizar recursos hacia créditos para la educación técnica y superior y para financiar gastos en ID. Los bancos de desarrollo no tienen para qué ocuparse de otorgar préstamos en forma directa a empresas o particulares, sino que funcionarían como bancos de segundo plano, proporcionando líneas de crédito a instituciones financieras privadas para fines concretos.

Estos bancos también podrían servir de intermediarios entre los mercados financieros internacionales y las empresas pequeñas y medianas que operen en actividades o sectores privilegiados por la estrategia de desarrollo y que no tengan acceso a esos recursos. Asimismo, es importante que aseguraran al sector exportador la disponibilidad de crédito comercial a precios internacionalmente competitivos antes y después que realicen sus embarques.

IV. EL PAPEL DE LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO

El regreso a la democracia ha traído consigo un cambio importante en la estrategia de internacionalización del país. Mientras que en los años setenta y ochenta se optó por la liberalización comercial unilateral, en el decenio de 1990 se ha dado prioridad a la celebración de acuerdos de libre comercio, con lo cual las autoridades encargadas de formular la política han dado preferencia a la liberalización recíproca con determinados asociados más bien que la integración unilateral a la economía mundial sin reciprocidad. Es posible que este cambio de énfasis se haya debido principalmente a que el arancel que se aplicaba en Chile hacia fines de los años ochenta (un 15%, rebajado a 11% en 1991) ya era bajo, de tal modo que no se habría ganado mucho con una mayor reducción unilateral. Al mismo tiempo, los principales asociados comerciales de Chile aplicaban aranceles elevados u otras barreras comerciales a productos en que los productores chilenos habían logrado ventajas comparativas, o podían lograrlas a corto o mediano plazo.

Otra razón para tratar de llegar a acuerdos de libre comercio con los principales asociados comerciales era el costo que acarrearía no hacerlo. En el caso de los países miembros del Mercosur, si no se hubiese llegado a un acuerdo, las importaciones del grupo se habrían desplazado hacia proveedores pertenecientes a él. La entrada en vigor del arancel externo común del Mercosur dejó sin efecto las preferencias arancelarias que los distintos miembros otorgaban a Chile en virtud de acuerdos firmados dentro del marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). La expansión hacia el oriente de la Unión Europea, así como los acuerdos entre ésta y otros países cuyas exportaciones se asemejan a las chilenas, por ejemplo las de Sudáfrica, y el ingreso de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) pueden acarrear un costo similar.

Una razón adicional para negociar acuerdos de libre comercio con sus principales asociados comerciales es que no obstante que los aranceles y otras barreras comerciales que gravan los productos básicos, salvo los productos agrícolas en la UE, generalmente son bajos, son bastante más altos cuando se trata de productos más elaborados. Todos los asociados comerciales de Chile aplican aranceles escalonados y la mayoría grava los productos agrícolas elaborados con un arancel particularmente alto. Este es un importante obstáculo al acceso al mercado de los productos elaborados en Asia y el Pacífico (Clark, 1996), los Estados Unidos (Butelman y Campero, 1992) y la Unión Europea (Alvarez, 1996). En consecuencia, los acuerdos de libre comercio promoverían las exportaciones de productos elaborados, que son aquéllos en que la rebaja arancelaria tendería a ser mayor.

En el caso de Chile, el comercio exterior altamente diversificado por región de origen y destino (véanse los gráficos 6 y 7) indica que la mejor estrategia es negociar acuerdos de libre comercio con todos los principales asociados comerciales. Además, si logra hacerlo también se

Gráfico 6

EXPORTACIONES, SEGÚN DESTINO, 1996

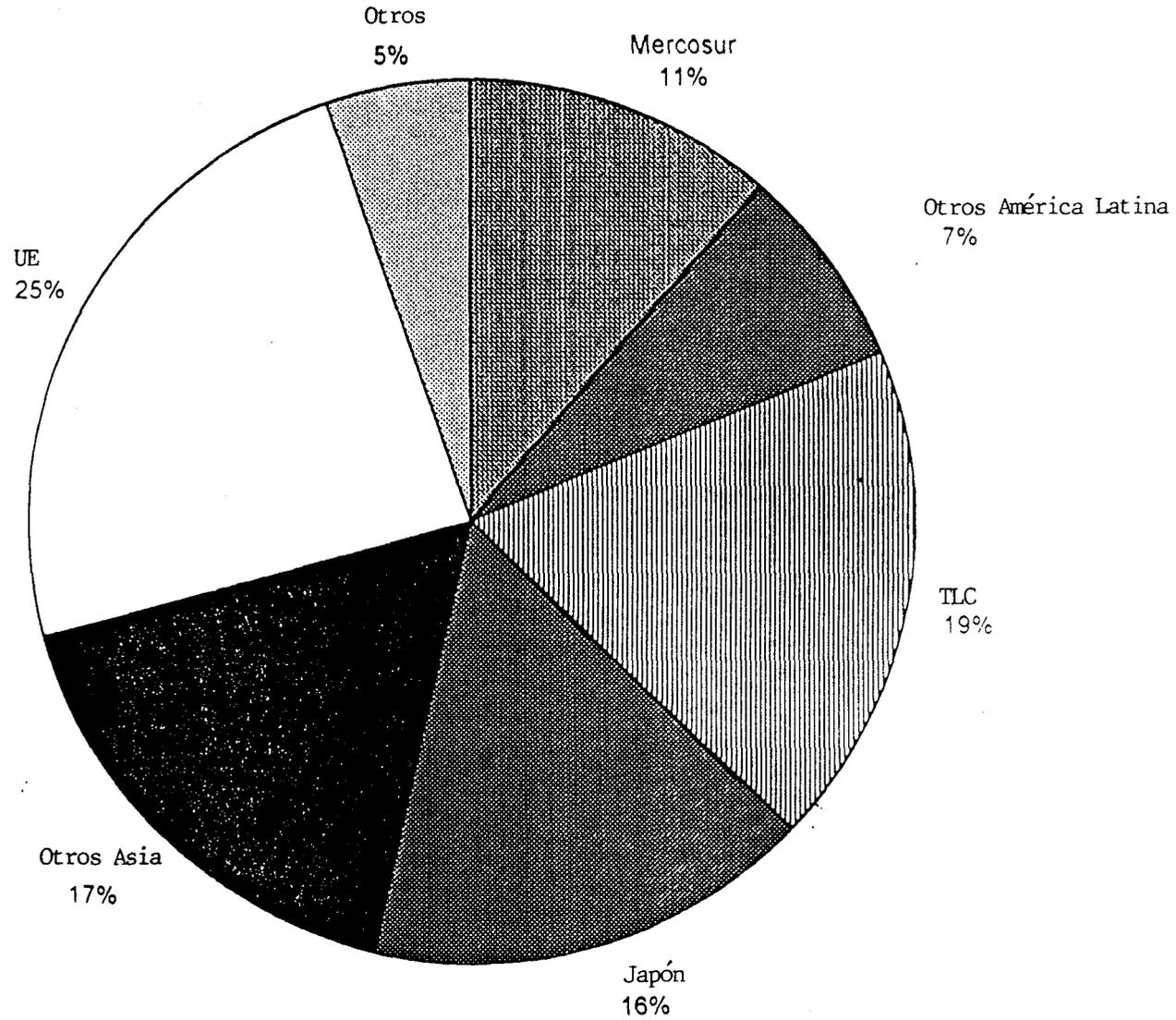
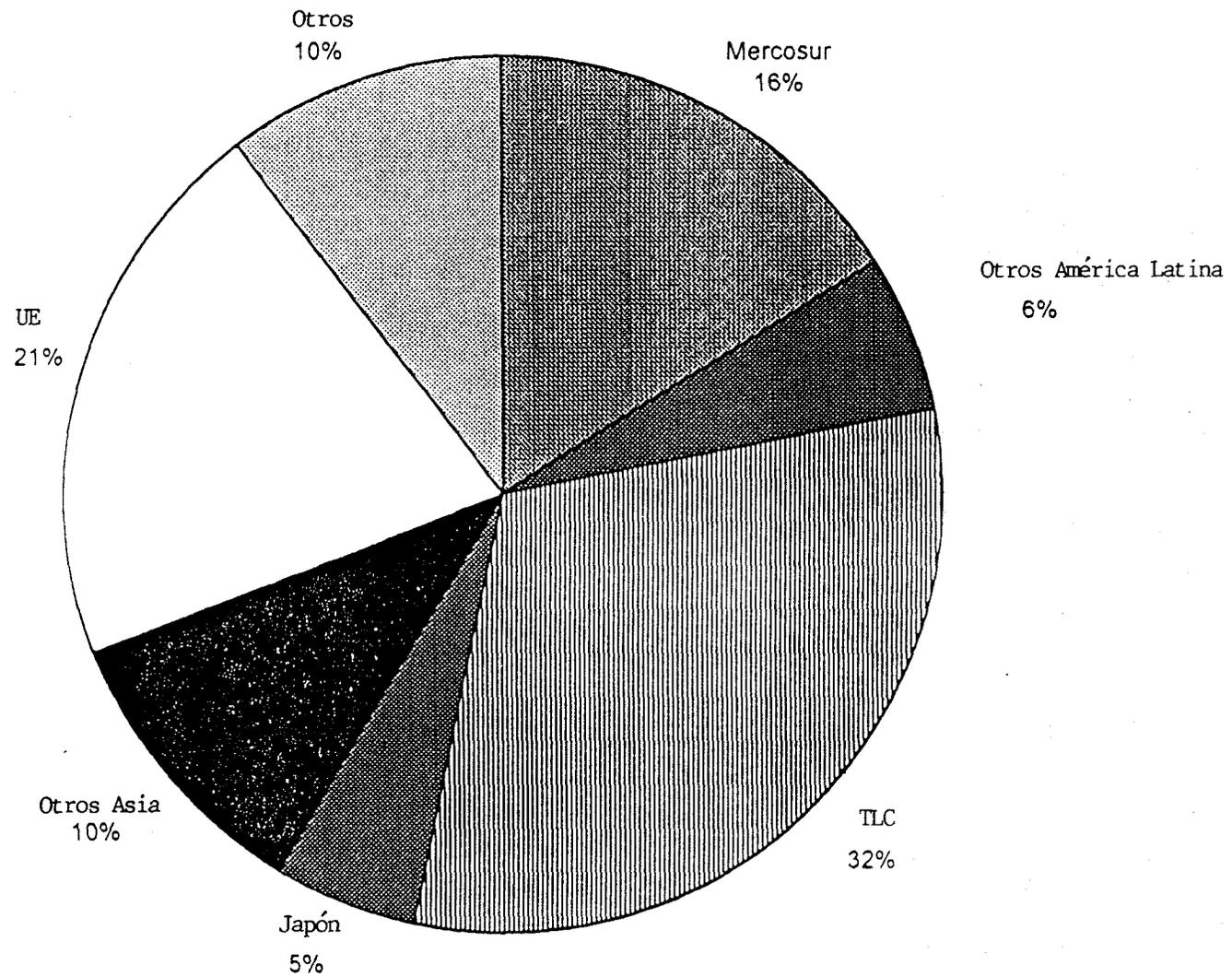


Gráfico 7

IMPORTACIONES, SEGÚN REGIÓN DE ORIGEN, 1996



reduciría al mínimo el principal inconveniente de los acuerdos bilaterales de libre comercio, que es la desviación del comercio.

En general, ésta fue la estrategia adoptada. Al mismo tiempo, las autoridades se empeñaron por lograr la admisión de Chile al TLC, negociaron un acuerdo de libre comercio con el Mercosur, dieron los primeros pasos para la celebración de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea y suscribieron una serie de otros acuerdos de libre comercio con asociados comerciales menos importantes (México, Venezuela, Ecuador, Colombia, Canadá, Bolivia).^{22/} Chile ha estado participando activamente en APEC (Cooperación Económica en Asia y el Pacífico) pero el rumbo que ha de tomar esta agrupación no está muy en claro. Hasta ahora, de los acuerdos de libre comercio que se ha procurado concertar, sólo ha prosperado la asociación con el Mercosur, que entró en vigor en octubre de 1996.

Con todo, es posible que esta estrategia tenga grandes inconvenientes. Primero, la gestión simultánea de varios acuerdos es muy costosa y fácilmente puede prestarse a corrupción. Segundo, desde el punto de vista político tal vez sea incompatible pertenecer a distintas agrupaciones. Tercero, no todos los principales asociados comerciales de Chile tienen igual interés en estrechar los vínculos con el país. Desde luego, para los Estados Unidos o la Unión Europea, Chile siempre será un asociado comercial de escasa importancia; en cambio, no sucede lo mismo con el Mercosur. En consecuencia, como parte de él tal vez Chile podría llegar a un acuerdo más favorable con los Estados Unidos o con la Unión Europea que si actúa por cuenta propia. Cuarto, cuando comiencen a modificarse las ventajas comparativas del país podrían variar radicalmente las modalidades de comercio tradicionales, que actualmente se basan en vender productos básicos a las principales potencias metropolitanas e importar manufacturas fabricadas por ellos. En el futuro, a medida que adquiera importancia el comercio de manufacturas entre industrias, la proximidad geográfica debería cumplir una función mucho más importante. Por lo tanto, en potencia Chile y sus vecinos son "asociados naturales" mucho más próximos que lo que indican sus actuales corrientes comerciales.

A. EL MERCOSUR: LA ASOCIACIÓN CLAVE

Aunque el éxito de las exportaciones chilenas en los dos últimos decenios nada tiene que ver con los acuerdos de libre comercio, lo más probable es ellos desempeñen un papel importante en la continuación del crecimiento hacia afuera y en el desarrollo de productos de exportación nuevos y más avanzados. La asociación con el Mercosur es decisiva al respecto. Incluso sin haber suscrito un acuerdo de libre comercio, gran parte de las exportaciones chilenas de manufacturas se destina a otros países latinoamericanos, entre los cuales los países del Mercosur son los principales compradores (véase el cuadro 5). Además, desde mediados de los años ochenta los

^{22/} Como el volumen de comercio que está en juego es reducido, la justificación económica de estos acuerdos es discutible. Tendrían mucho más sentido en el marco de una asociación latinoamericana de libre comercio que multilateralizara el sinnúmero de acuerdos bilaterales o plurilaterales entre los distintos países de la región.

asociados regionales han absorbido casi un 60% del incremento de las exportaciones de manufacturas. El comercio con la Argentina ha aumentado en forma particularmente rápida, pese a la crisis que experimentó este país en 1995 y a las deficiencias de la infraestructura, que han obstaculizado las relaciones comerciales entre ambos. En el período 1992-1996, las exportaciones a la Argentina aumentaron un 172%. En 1991 representaron un 3% de las exportaciones totales chilenas; en 1996, esa proporción se había elevado a casi un 5%.

Cuadro 5
COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES, SEGÚN EL MERCADO, 1986 Y 1993
(Porcentajes)

Destino	Recursos naturales		Recursos naturales elaborados		Otros productos industriales	
	1986	1993	1986	1993	1986	1993
Mundo	66.1	51.7	29.4	35.6	4.5	12.7
Estados Unidos	68.0	50.1	27.1	37.1	4.9	12.8
Unión Europea	73.6	65.9	24.5	29.6	1.9	4.5
Japón	78.9	53.3	20.2	45.8	0.9	1.0
ALADI	51.6	26.7	40.6	38.3	7.8	34.7
Argentina	51.2	21.6	34.5	36.2	14.3	41.5
Bolivia	14.0	3.7	65.0	24.9	21.0	71.6
Brasil	81.7	55.4	17.1	27.6	1.3	17.0
Perú	14.1	13.3	74.6	46.2	11.3	40.5

Fuente: R.French-Davis y R.E.Sáez, "Comercio y desarrollo industrial en Chile", Colección Estudios CIEPLAN, N°41, diciembre de 1995, p.89.

Los aranceles altos son un obstáculo real a las exportaciones a los países del Mercosur. Si bien es cierto que antes de que entrara en vigor el acuerdo de asociación con el Mercosur, el arancel ponderado por el comercio que gravaba las exportaciones chilenas era, en promedio, de un 8.2%, numerosos productos pagaban mucho más. El arancel que pagaban las exportaciones de vestuario, productos de metal y papel a la Argentina era de 19.6, 14.4 y 14.2%, respectivamente. Hachette (1994) ha estimado que, a raíz de las ventajas que obtiene Chile de la liberalización de las importaciones, las exportaciones de vestuario a Argentina deberían aumentar un 45.9%, y las de productos de metal un 33.7%.

El acuerdo de asociación entre Chile y el Mercosur entró en vigor el 1 de octubre de 1996. Chile optó por no negociar su ingreso en calidad de miembro pleno pues, como esta agrupación es una unión aduanera, habría tenido que aceptar el arancel externo común, lo que en

Chile era rechazado por la mayoría de los entendidos. Tan pronto entró en vigor el acuerdo, el arancel promedio ponderado por el comercio que debieron pagar las exportaciones chilenas bajó a 3.2%. El acuerdo contempla la liberalización gradual de todo el comercio entre Chile y el Mercosur sobre la base de la reciprocidad. Los productos se han clasificado en cinco categorías. Una lista general incluye todos los productos que estarán libres de derechos en un plazo que va de dos a ocho años. La rebaja arancelaria inicial a partir de la tasa de la nación más favorecida es de 40%. Los productos incluidos en esta lista representan alrededor de un 50% del comercio bilateral. Las otras cuatro listas incluyen productos de creciente nivel de sensibilidad para ambas partes. En las dos listas más restrictivas Chile incluyó algunos productos agrícolas tradicionales (por ejemplo, carne de res, azúcar, trigo y harina de trigo), que solo quedarán liberados de derechos al cabo de 15 y 18 años, respectivamente.

El acuerdo con el Mercosur beneficia a Chile por dos razones. Por una parte, el Mercosur, así como otros asociados comerciales regionales, son los principales mercados de las exportaciones chilenas de manufacturas, y esta ventaja se acentuará a medida de que se vayan eliminando las barreras comerciales. Las exigencias de calidad de estos mercados están más de acuerdo con la capacidad de la oferta chilena que aquéllas de los países desarrollados; además, la distancia de los mercados es un elemento favorable a las exportaciones chilenas. Por otra parte, a diferencia de Chile, el Mercosur es competitivo a nivel internacional en materia de productos agrícolas de primera necesidad. Dicho de otra manera, potencialmente Chile y los países del Mercosur, así como otros países de la región, son asociados comerciales mucho más "naturales" que lo que cabría imaginar a juzgar por su actual comercio recíproco. Las barreras al comercio, las deficiencias de los vínculos de transporte, y la falta casi total de infraestructura han impedido que se establezcan corrientes comerciales más significativas entre los países de la región. Sin embargo, como lo indica claramente el ejemplo del Mercosur, una vez que las barreras al comercio comienzan a derribarse, las corrientes comerciales pueden aumentar muy rápidamente.

B. OTROS MECANISMOS DE COMERCIO

Chile ha estado empeñado en suscribir otros dos acuerdos de libre comercio importantes. Desde 1990, una de las prioridades de la diplomacia económica chilena ha sido llegar a un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos o bien, ingresar al TLC. A veces, cuesta comprender la pertinencia con que los negociadores chilenos han perseguido este objetivo, puesto que todo indica que no influirá demasiado en las corrientes comerciales, el PIB o el bienestar.^{23/}

En promedio, el arancel que grava las exportaciones chilenas a los Estados Unidos sólo alcanza a 2.5% (1.8% de acuerdo con el Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos). Sin embargo, el arancel estadounidense es marcadamente progresivo, particularmente

^{23/} Chile ya ha celebrado acuerdos de libre comercio con México y Canadá, de tal manera que su ingreso al TLC equivaldría a suscribir uno con los Estados Unidos, agregándole cláusulas que son importantes para los Estados Unidos, pero que podrían resultar bastante onerosas para Chile.

en el caso de los productos agroindustriales, por lo que un acuerdo de libre comercio con este país probablemente aumentaría las exportaciones chilenas de esos productos, cuyo arancel se eleva hasta un 35%.

Con todo, probablemente las corrientes comerciales no aumentarían demasiado. Utilizando un modelo de equilibrio parcial para 27 grupos de productos, Valdés (1992) estimó que el libre comercio con los Estados Unidos elevaría en un 4.4% las exportaciones chilenas a ese país. Por su parte, las importaciones desde los Estados Unidos incrementarían un 27.5%, de lo cual un 16.3% correspondería a creación de comercio y un 11.2% a desviación de las corrientes comerciales (esto es, reemplazo de las importaciones de otras fuentes por importaciones desde los Estados Unidos). El bienestar se acrecentaría en el equivalente de un 1% del PIB. Naturalmente, éstos son efectos estáticos, que se obtienen una sola vez, debido a la variación del precio de las exportaciones o de las importaciones y a las correspondientes elasticidades precio de la oferta y la demanda.

Los modelos computarizados de equilibrio general no dan órdenes de magnitud significativamente diferentes. A partir de un modelo de esta naturaleza, Coeymans y Larraín (1994) estimaron que las exportaciones aumentarían un 4.4% (curiosamente, la misma cifra que estimó Valdés (1992) con una técnica muy diferente) y que las importaciones se elevarían un 12.9%. El producto total incrementaría 0.3% y el consumo, un 0.7%. En otro estudio, que también utiliza el mismo tipo de modelo, Brown, Deardorff, Hummels y Stern (1994) estimaron los efectos globales y sectoriales de la ampliación del TLC a cuatro países sudamericanos (Argentina, Brasil, Colombia y Chile). Para Chile, lo más importante es la eliminación bilateral de los aranceles respecto de los países del TLC, que aumentaría las exportaciones en un 8.9% y las importaciones en un 9.3%. Por su parte, el PIB se elevaría un 1.4% una sola vez.

Un acuerdo con los Estados Unidos, o la incorporación al TLC tiene otros aspectos desfavorables para Chile. Por lo que respecta al comercio, se ejercería presión para que eliminara los impuestos adicionales que gravan las importaciones de automóviles de gran tamaño y precio elevado, que son un desincentivo al consumo de suntuarios de escasa prioridad social, y deberían mantenerse.

Asimismo, el hecho de pasar a ser miembro del TLC podría entrañar costos que hay que evitar. No debe olvidarse que el TLC es más que un acuerdo de libre comercio porque exige a sus miembros la liberación de los mercados internos de servicios, el ingreso sin restricciones de la IED procedente de los países miembros y el cumplimiento de las normas estadounidenses relativas a la protección intelectual. Como ya se observó, Chile tendrá que modificar estas últimas para ajustarse a los requisitos de la OMC. Sin embargo, en la esfera de la IED y de los servicios financieros, Chile se verá obligado a adoptar medidas de liberalización adicionales, que no son aconsejables si lo que desean las autoridades encargadas de formular la política es seguir utilizando a su arbitrio mecanismos de política que podrían ser decisivos para estimular el crecimiento basado en las exportaciones. Uno de ellos es el requisito de que la IED permanezca en el país durante un año completo (rebajado de tres en 1993) para que las empresas extranjeras puedan ampararse en el Decreto Ley 600. Esta norma tiene por objeto impedir que se disfracen

como IED las corrientes especulativas de corto plazo. Obviamente, esta restricción no desalienta la inversión extranjera de buena fe, que generalmente es a mayor plazo. De hecho, en Chile la IED nunca había aumentado en forma tan prolongada y sostenida como en el último decenio.

La otra restricción contraria a las normas del TLC en materia de servicios financieros es la reserva obligatoria impuesta a las inversiones financieras extranjeras. Para el TLC, esto se consideraría una violación de la norma que exige dar tratamiento nacional a los proveedores de servicios financieros extranjeros. Como país pequeño dentro de un mercado financiero internacional enorme, Chile debe resguardar su derecho a introducir medidas transitorias para desincentivar la afluencia excesiva de capital financiero. Cabe señalar que, según el acuerdo de libre comercio firmado últimamente con Canadá, Chile conservó su derecho a aplicar esta clase de medidas, así como la condición de que la IED permanezca en el país durante un plazo mínimo.

En los dos últimos años, Chile también ha procurado llegar a un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea. Dadas las prioridades de este bloque, lo más probable es que este objetivo no pueda lograrse a corto o mediano plazo. Sin embargo, en vista de las elevadas barreras arancelarias y no arancelarias que impone la UE a las importaciones agrícolas y agroindustriales, a Chile tal vez le convenga más celebrar un acuerdo de libre comercio con ella en vez de incorporarse al TLC. Si bien el arancel promedio ponderado por el comercio aplicable a las exportaciones chilenas a la UE solo llega a 3.4% (2.7% con arreglo al SGP de la UE), los aranceles que gravan muchos productos en que Chile tiene, o podría fácilmente llegar a tener, competitividad en el mercado europeo son bastante más altos. Por lo que respecta a los productos agropecuarios y agroindustriales, la UE aplica un sistema de aranceles específicos que se traducen en equivalentes ad valorem exorbitantes. Alvarez (1996) calcula que, en el caso de los productos agroindustriales, estos valores equivalentes fluctúan entre cero y 489%, con un promedio de 15%. Por lo que respecta a los productos agrícolas y cárneos, el rango va de cero a 177%, con un promedio de 14%. Como es natural, el volumen de las exportaciones de productos de elevado arancel ad valorem es muy reducido y, en algunos casos, los productos que pagan un arancel muy elevado simplemente no se exportan. Finalmente, en Europa las importaciones de fruta están sujetas a un sistema de precios mínimos de ingreso que de hecho significan mantener los gravámenes variables que según la Ronda Uruguay debían prohibirse. Este sistema perjudica las exportaciones chilenas de peras y manzanas.

Utilizando un modelo de equilibrio parcial similar al de Valdés (1992), Alvarez (1996) estimó que los efectos estáticos de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea serían aumentar las exportaciones chilenas a la EU en un 10.3% y las importaciones chilenas de ella en 26.6%, cifra de la cual un 16.3% corresponde a creación de comercio. Estos cálculos que, cabe observar, son superiores a los de un acuerdo con los Estados Unidos, subestiman las ventajas de un acuerdo con la UE, puesto que es imposible medir los efectos del comercio en bienes que no se transaron en el año base a partir del cual se hicieron los cálculos. Dado el alto grado de protección que reciben en Europa productos respecto de los cuales los productores chilenos ya son competitivos, algunos productos que se exportan a mercados de terceros países simplemente no se envían a Europa.

C. QUÉ HACER CON LOS ACUERDOS BILATERALES

Al parecer, el acuerdo más conveniente para Chile es el del Mercosur. Como el Mercosur todavía grava los bienes de capital y varios productos intermedios con aranceles relativamente altos y como lo que le interesa a Chile es más bien reducirlos y no aumentarlos, tal vez le convenga más un acuerdo de libre comercio con el grupo y no pertenecer a la unión aduanera. Sin embargo, a medida que el Mercosur continúe liberando sus importaciones, lo que es muy probable, se irán reduciendo las diferencias a este respecto. Los manifiestos beneficios de la asociación con el Mercosur indican que al país le conviene fortalecer sus vínculos y coordinar estrechamente su diplomacia comercial con él. Es muy posible que a medida que el Mercosur vaya incorporando a otros países (ya ha firmado un acuerdo de libre comercio con Bolivia y está celebrando negociaciones con otros países andinos), se convierta en el eje de un acuerdo continental de libre comercio. De ser así, resultaría aún mas atractivo para Chile.

En cuanto a la incorporación al TLC, es posible que las ventajas económicas sean mínimos, mientras que el costo en función de la pérdida de libertad política puede ser bastante elevado. Incluso si el TLC fuera una opción ventajosa, actualmente es muy discutible que el Ejecutivo estadounidense pueda lograr la admisión de Chile en calidad de miembro. Al parecer, valdría más la pena llegar a un acuerdo con la UE, pero no hay grandes probabilidades de que esta enorme agrupación vaya a destinar mucho tiempo a negociar con un asociado comercial tan insignificante como Chile. A lo mejor, valdría más que Chile llegara a un acuerdo de libre comercio con la UE por conducto del Mercosur, y conjuntamente con él.

Por otra parte, tampoco parece prudente seguir celebrando acuerdos de libre comercio con países con los cuales Chile no mantiene grandes corrientes comerciales. Tal vez su costo en materia de gestión, posibilidades de corrupción y desviación del comercio sea superior a sus beneficios.

V. UNA MIRADA HACIA EL FUTURO

No cabe duda de que la expansión y la diversificación de las exportaciones, que se iniciaron a mediados de los años setenta pero que pasaron a ser el factor clave del desarrollo alrededor de mediados del decenio de 1980, han sido la principal fuerza motriz de la economía chilena. Cabe preguntarse entonces cuáles son las causas del éxito exportador de Chile. No puede negarse que la liberalización del comercio que tuvo lugar en el período 1974-1979 alteró radicalmente los precios relativos y aumentó la rentabilidad de la actividad exportadora en relación con la de producir bienes transables para el mercado interno. Sin embargo, el proceso de liberalización tuvo muchos defectos. El hecho de que coincidiera con la liberalización de la cuenta de capitales, que tuvo lugar a partir de mediados de 1976, en un contexto de elevada liquidez de los mercados financieros internacionales, hizo inevitable la apreciación del tipo de cambio real. Esto significó que, hasta la corrección cambiaria que tuvo lugar después de 1982, las señales de los precios estimularon la producción de bienes no transables en vez de la de bienes exportables y el desarrollo de sectores eficientes que compitieran con las importaciones. Además, las elevadísimas tasas de interés que rigieron en la segunda mitad de los años setenta prácticamente impidieron que los productores se adaptaran a los nuevos precios relativos. Por esta razón, las exportaciones sólo se convirtieron en la fuerza motriz del desarrollo que contemplaba el paradigma liberalizador en la segunda mitad del decenio de 1980, cuando tanto los intereses como el tipo de cambio fueron más favorables.

Otras políticas también tuvieron un papel importante. El fomento de las exportaciones en general, de los años ochenta, la evolución del tipo de cambio con posterioridad a 1982 y la política cambiaria de los años noventa ciertamente contribuyeron al proceso. La política industrial sectorial, que favoreció a las industrias forestal y maderera, influyó mucho en el despegue del sector. Las políticas que se aplicaron a la IED también contribuyeron al incremento de las exportaciones no tradicionales. Las actividades de compilación de información y de desarrollo tecnológico llevadas a cabo por los agentes estatales y semiestatales ayudaron a mejorar la reacción de la oferta. Asimismo, ésta mejoró gracias a las inversiones que se habían realizado en infraestructura y educación superior.

La próxima etapa del desarrollo orientado a las exportaciones será mucho más difícil. La "etapa fácil" de fomento de las exportaciones ya fue cumplida y seguramente seguir haciéndolo no llevará a mantener el ritmo acelerado de crecimiento de las exportaciones y del PIB. Ante todo, Chile tendrá que abandonar algunos mecanismos de política que en el pasado rindieron buenos frutos, como el reintegro simplificado de los derechos aduaneros, las importaciones de bienes de capital libres de derechos para los exportadores, el estatuto automotriz, y quizá incluso los subsidios a las plantaciones forestales. Segundo, para llegar a ser competitivos a nivel internacional en materia de productos de tecnología más avanzada es preciso cumplir con condiciones más complejas que para exportar productos básicos y similares, por ejemplo desarrollo de los recursos humanos, fomento del espíritu empresarial, adquisición de información,

mayor inversión en ID por las empresas nacionales, mejora del funcionamiento de los mercados de capital de modo que los productores tengan acceso a capital de largo plazo y mejoramiento de la infraestructura de puertos, caminos y túneles. Esto exigirá un Estado más activo -y eficiente- que en el pasado.

Además, para profundizar el crecimiento orientado hacia afuera habrá que abandonar el apego dogmático al arancel uniforme y adoptar una posición más agresiva respecto de las rebajas arancelarias. No hay razón para mantener los aranceles sobre los bienes de capital y la amplia gama de bienes intermedios que no se producen en el país. El crecimiento centrado en las exportaciones exige no gravar estos productos, en especial por las restricciones a que deberá hacer frente Chile próximamente en materia de políticas destinadas a compensar las distorsiones que ellos ocasionan.

Para profundizar el modelo de crecimiento orientado a las exportaciones también habrá que mejorar el acceso a los mercados. Con la salvedad de que tan pronto como sea posible debería eliminarse unilateralmente el arancel que grava algunos tipos de productos, en general, la estrategia que han aplicado las autoridades, consistente en continuar la liberalización comercial mediante la celebración de acuerdos de libre comercio, parece acertada. El potencial de comercio intralatinoamericano que tiene Chile, a la vez como exportador de productos nuevos y como importador de alimentos de primera necesidad, sitúa al Mercosur una prioridad estratégica como asociado comercial.

La política en materia de IED puede utilizarse para atraer las inversiones deseadas. A la par que manteniendo su enfoque liberal respecto de esta clase de inversión, las autoridades chilenas podrían tratar de atraer a las empresas transnacionales que tengan las ventajas tecnológicas o administrativas que se necesitan, así como el acceso a los mercados de manufacturas. Con el tiempo, la asociación con el Mercosur podría cumplir una función importante para atraer a las transnacionales que operan en la industria manufacturera, que hasta ahora han brillado por su ausencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Achurra, M. (1995), "La experiencia de un nuevo producto de exportación: los salmones", Auge exportador chileno: lecciones y desafíos futuros, P. Meller y R. E. Sáez (comps.), Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Agosin, M. R. y R. Ffrench-Davis (1997), "Managing Capital Inflows in Chile", WIDER Project on Short-Term Capital Movements and Balance of Payments Crises, Helsinki, junio, inédito.
- _____ (1995), "Trade liberalization and growth: recent experiences in Latin America", Journal of Interamerican Studies and World Affairs, vol. 37, N° 3.
- Agosin, M. R., D. Tussie y G. Crespi (1995), "Developing countries in the Uruguay Round: an evaluation and issues for the future", International Monetary and Financial Issues of the 1990s, Research Papers for the Group of Twenty-Four, vol. 6, Nueva York, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Akyüz, Y. y C. Gore (1996), "The investment-profit nexus in East Asian industrialization", World Development, vol. 24, N° 3.
- Alvarez, R. (1996), "Beneficios y costos de un Acuerdo de Libre Comercio con la Unión Europea", Documento de trabajo, N° 143, Santiago de Chile, Departamento de Economía, Universidad de Chile, septiembre.
- Amsden, A. H. (1994), "Why isn't the whole world experimenting with the East Asian model to develop? Review of The East Asian miracle", World Development, vol. 22, N° 4.
- _____ (1993), "Trade policy and economic performance in Korea", Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy, M. R. Agosin y D. Tussie (comps.), Nueva York, St. Martin's Press.
- Barro, R. J. y X. Sala-i-Martin (1995), Economic Growth, Nueva York, McGraw-Hill.
- Benavente, J. M. y G. Crespi (1996), "A Characterization of the Chilean National System of Innovation", Study of Technology Partnerships Project, Universidades de Chile, Buenos Aires, y Tsukuba, Tokio, inédito.

- Bordeu, E. (1995). "Exportaciones de vino: la importancia del mejoramiento de la calidad", Auge exportador chileno: lecciones y desafíos futuros, P. Meller y R. E. Sáez (comps.), Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Brown, D. y otros (1995), "Evaluación de una extensión del NAFTA a otros países latinoamericanos", Estudios públicos, N° 57.
- Butelmann, A. y M. P. Campero (1992), "Medición del escalonamiento arancelario de las exportaciones chilenas a los Estados Unidos", Estrategia comercial chilena para la década del noventa: elementos para el debate, A. Butelmann y P. Meller (comps.), Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Clark, X. (1996), "Comercio de Chile con APEC: barreras arancelarias y no arancelarias", Colección Estudios CIEPLAN, N° 42, junio.
- Coeymans, J. E. y F. Larrain (1994), "Efectos de un Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: un enfoque de equilibrio general", Cuadernos de economía, N° 91, marzo.
- De Gregorio, J. (1984), "Comportamiento de exportaciones e importaciones en Chile", Colección Estudios CIEPLAN, N° 13, junio.
- De la Cuadra, S. y D. Hachette (1992), Apertura comercial: experiencia chilena, Santiago de Chile, Editorial de Economía y Administración, Universidad de Chile.
- Díaz-Alejandro, C. F. (1985), "Goodbye financial repression, hello financial crash", Journal of Development Economics, vol. 19, N° 1/2, septiembre-octubre.
- Ffrench-Davis, R. (1990), "Debt-equity swaps in Chile", Cambridge Journal of Economics, vol. 14, N° 1, marzo.
- _____ (1984), "Índice de precios externos: un indicador para Chile de la inflación internacional", Colección Estudios CIEPLAN, N° 13, junio.
- _____ (1979), "Exportaciones e industrialización en un modelo ortodoxo: Chile, 1973-1978", Revista de la CEPAL, N° 9 (E/CEPAL/1096), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1973). Políticas económicas en Chile, 1952-1970, Santiago de Chile, Ediciones Nueva Universidad.
- Ffrench-Davis, R., P. Leiva y R. Madrid (1993), "Trade liberalization and growth: the chilean experience", Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy, M. R. Agosin y D. Tussie (comps.), NuevaYork, St. Martin's Press.

- _____ (1991), "La liberalización comercial en Chile", Estudios de política comercial, N° 1, Nueva York, UNCTAD.
- Ffrench-Davis, R. y R. E. Sáez (1995), "Comercio y desarrollo industrial en Chile", Colección Estudios CIEPLAN, N° 41, diciembre.
- Figueroa, L. y L. Letelier (1994), "Exportaciones, orientación al comercio y crecimiento: un enfoque de cointegración", Cuadernos de economía, vol. 31, N° 94, diciembre.
- Hachette, D. (1994), "Argentina: ¿un socio posible?", Cuadernos de economía, N° 94, diciembre.
- Lall, S. (1994), "The East Asian miracle: does the bell toll for industrial strategy?", World Development, vol. 22, N° 4.
- Meller, P. (1996), Un siglo de economía política chilena, 1890-1990, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.
- _____ (1995), "Chilean export growth, 1970-1990: an assessment", Manufacturing for Export in the Developing World: Problems and Possibilities, G. K. Helleiner (comp.), Londres, Routledge.
- Moguillansky, G. y D. Titelman (1993), "Estimación econométrica de funciones de exportación en Chile", Estudios de economía, vol. 20, N° 1, junio.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (1997), Trade Policy Review: Chile. Report by the Secretariat (WT/TPR/S/28), Ginebra, 7 de agosto.
- Paredes, R. y L. Riveros (1994), "El caso de Chile", Recursos humanos en el proceso de ajuste, R. Paredes y L. Riveros (comps.), Santiago de Chile, Departamento de Economía, Banco Interamericano de Desarrollo/Red de Investigación Económica Aplicada.
- Pasinetti, L. I. (1974), Growth and Income Distribution: Essays in Economic Theory, Londres, Cambridge University Press.
- Riveros, L. A., J. Vatter y M. R. Agosin (1996), "La inversión extranjera directa en Chile, 1987-93: aprovechamiento de ventajas comparativas y conversión de deuda", Inversión extranjera directa en América Latina: su contribución al desarrollo, M. R. Agosin (comp.), Santiago de Chile y Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Rodrik, D. (1995), "Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich", Economic Policy, N° 20, abril.
- Rossi, I. (1995), "Desarrollo y competitividad del sector forestal-maderero", Auge exportador chileno: lecciones y desafíos futuros, P. Meller y R. E. Sáez (comps.), Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).

- Sáez, S. (1991). "Indicadores para las exportaciones chilenas: 1950-89", Notas técnicas, N° 138, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Solow, R. M. (1956). "A contribution to the theory of economic growth", The Quarterly Journal of Economics, vol. 70, N° 1, febrero.
- Stiglitz, J. E. (1994), "The role of the State in financial markets", Proceedings of the World Bank Conference of Development Economics, 1993, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Stiglitz, J. E. y A. Weiss (1981), "Credit rationing in markets with imperfect information", American Economic Review, vol. 71, N° 3, junio.
- Stiglitz, J. E. y M. Uy (1996), "Financial markets, public policy, and the East Asian miracle", The World Bank Research Observer, vol. 11, N° 2, agosto.
- Valdés, R. (1992), "Una metodología para evaluar el impacto cuantitativo de una liberalización comercial: aplicación al ALC entre Chile y Estados Unidos", Estrategia comercial chilena para la década del noventa: elementos para el debate, A. Butelmann y P. Meller (comps.), Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Wade, R. (1990), Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization, Princeton, Princeton University Press.

ANEXOS

Anexo I
Derivación de la función de producción

Supóngase que la función de producción es la que sigue:

$$Y_t = \alpha_0 + \alpha_1 * K_t + \alpha_2 * X_t + u_t \quad (\text{I-1})$$

en que Y = producto agregado
 K = acervo de capital
 W = exportaciones totales
 u = término de error con las propiedades habituales

El acervo de capital puede expresarse como la suma de una corriente infinita de inversión neta:

$$K_t = \sum_{i=1}^{\infty} (1-\lambda) * I_{t-i} \quad (\text{I-2})$$

Introduciendo L como operador del rezago, (I-2) puede expresarse como:

$$Y_t = \alpha_0 + \frac{\alpha_1 (1-\lambda) L}{[1 - (1-\lambda) L]} * I_t + \alpha_2 * X_t + u_t \quad (\text{I-3})$$

Multiplicando por el denominador del coeficiente de I_t , (I-3) puede expresarse como:

$$Y_t - (1-\lambda) Y_{t-1} = \alpha_0 + \alpha_1 (1-\lambda) I_{t-1} + \alpha_2 X_t - \alpha_2 (1-\lambda) X_{t-1} + u_t - (1-\lambda) u_{t-1} \quad (\text{I-4})$$

Como en el equilibrio de largo plazo $Y_t = Y_{t-1}$, $I_t = X_{t-1}$:

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 * I_t + \beta_2 * X_t + u'_t \quad (\text{I-5})$$

en que

$$\begin{aligned} \beta_0 &= \alpha_0 / \lambda; \\ \beta_1 &= \alpha_1 (1-\lambda) / \lambda; \\ \beta_2 &= 1 - \alpha_2 (1-\lambda) \end{aligned}$$

Anexo II
Derivación de la devaluación compensatoria

Supóngase que, para comenzar, la economía se encuentra en estado de equilibrio de la balanza de pagos. Si F^* son las corrientes de capitales de equilibrio, el equilibrio de la balanza de pagos puede describirse de la manera siguiente:

$$p_m^* \cdot q_m(p_m) - p_x^* \cdot q_x(p_x) = F^* \quad (\text{II-1})$$

en que los asteriscos indican los precios internacionales (que por hipótesis son independientes de los niveles de comercio del país).

Se puede diferenciar (II-1) para obtener:

$$p_m^* \cdot dq_m - p_x^* \cdot dq_x = 0 \quad (\text{II-2})$$

De acuerdo con la hipótesis de país paqueño, el precio de los bienes importables y exportables es, respectivamente:

$$\begin{aligned} p_m &= e \cdot (1+t) \cdot p_m^* \\ p_x &= e \cdot p_x^* \end{aligned} \quad (\text{II-3})$$

en que t es el arancel (ad valorem) y e el tipo de cambio nominal.

De acuerdo con la definición de elasticidad, se obtienen expresiones de dq_m y dq_x :

$$\begin{aligned} dq_m &= q_m \cdot e_m \cdot [\hat{e} + \hat{t}] \\ dq_x &= q_x \cdot e_x \cdot \hat{e} \end{aligned} \quad (\text{II-4})$$

en que una tilde sobre una variable indica la variación porcentual.

Reemplazando (II-4) y (II-1) en (II-2) y reuniendo los términos, se obtiene el valor de la devaluación compensatoria:

$$\hat{e} = \frac{\hat{t}}{e_x/e_m - 1} \quad (\text{II-5})$$