

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.1589  
30 de diciembre de 1995

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

CEPAL  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**APERTURA Y CRECIMIENTO EN CHILE Y URUGUAY:  
HACIA UN ANALISIS COMPARATIVO \*/**

\*/ Este documento fue preparado por la Unidad de Comercio Internacional de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento. No ha sido sometido a revisión editorial.

95-12-1493



## INDICE

	<u>Página</u>
<b>RESUMEN</b> .....	1
<b>I. INTRODUCCION</b> .....	3
<b>II. LOS RESULTADOS DE LA APERTURA EN PERSPECTIVA</b> .....	6
A. CARACTERIZACIÓN DEL CRECIMIENTO .....	6
B. CARACTERIZACIÓN DE LA APERTURA COMERCIAL EN TERMINOS DE EXPORTACIONES .....	9
1. Exportaciones globales .....	9
2. Especialización exportadora .....	12
C. CRECIMIENTO VIS A VIS APERTURA, DINÁMICA COMPARATIVA Y PRINCIPALES HIPÓTESIS .....	16
1. Elementos conceptuales de apoyo a la formulación de hipótesis .....	17
2. Principales hipótesis .....	20
<b>III. CONDICIONES DE PARTIDA PARA LA REFORMA: ACUMULACION DE CAPACIDADES PARA EL CRECIMIENTO</b> .....	22
A. RITMO Y NIVELES DE INVERSIÓN .....	22
B. HERENCIA INSTITUCIONAL .....	23
<b>IV. EL PROCESO DE REFORMA COMERCIAL Y SU CONTEXTO</b> .....	26
A. LA REFORMA COMERCIAL Y EL CUADRO DE POLÍTICAS .....	26
1. El proceso de liberalización y otras orientaciones hacia la apertura .....	26
2. Contexto de políticas y evolución macro .....	32
3. Principales características del cambio en los incentivos .....	35
B. CONDICIONES GLOBALES PARA EL APROVECHAMIENTO DE INCENTIVOS .....	36
1. Características de los mercados .....	36
2. Desarrollo institucional .....	39

C.	DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA EL CRECIMIENTO .....	42
1.	Las inversiones .....	43
2.	Formación de recursos humanos .....	45
3.	Desarrollo empresarial .....	47
4.	Esfuerzo tecnológico .....	49
V.	ESPECIFICIDADES SECTORIALES EN CONDICIONES Y RESPUESTAS .....	54
VI.	COMENTARIOS FINALES .....	58
	BIBLIOGRAFIA .....	60

## GRÁFICOS Y CUADROS

### a) En Texto

#### Cuadros

1:	Crecimiento anual del PIB (%) .....	6
2:	Crecimiento anual de exportaciones de bienes y servicios (%) .....	10
3:	Grado de apertura (X/PIB, %) .....	11
4:	Estructura de exportaciones de bienes 1970-93 (%) .....	13

#### Gráficos

1:	Evolución del PIB: A.Latina, Chile y Uruguay 1970-93 .....	8
2:	Participación exportaciones en PIB: A.Latina, Chile y Uruguay 1970-93 .....	8

### b) En Anexo

#### A. Generales

A.1:	Principales productos de exportación: Chile-Uruguay 1970-93 .....	71
A.2:	Industria manufacturera: Chile y Uruguay 1970-93 .....	72
A.3:	Dinámica de reforma arancelaria: Chile y Uruguay 1970-93 .....	73
A.4:	Chile y Uruguay: acuerdos de complementación económica (ACE) .....	74
A.5:	Evolución, desempleo y salarios: Chile y Uruguay 1970-93 .....	75
A.6.a:	Inversión en maquinaria y equipo: Chile y Uruguay 1970-93 .....	76
A.6.b:	Participación de inversiones en PIB: A.Latina, Chile y Uruguay 1970-93 ( <b>Gráfico</b> ) .....	77
A.7:	Indicadores de educación: Chile y Uruguay 1970-93 .....	78
A.8:	Investigación y desarrollo: Chile y Uruguay .....	79
A.9:	Importaciones de bienes de capital: Chile y Uruguay 1970-93 .....	80

**B. Chile**

B.1:	Políticas específicas en sectores de exportación dinámicos .....	81
B.2:	Ejemplos de desarrollo de la institucionalidad .....	83
B.3:	Itinerario de la reforma comercial 1973-91 .....	85
B.4:	Tratamiento preferencial de exportaciones .....	87
B.5.a:	Indicadores macroeconómicos .....	89
B.5.b:	Tipo cambio real (sin A.Latina) ( <b>Gráfico</b> ) .....	90
B.6:	Tasas interés nacional e internacional ( <b>Gráfico</b> ) .....	91

**C. Uruguay**

C.1:	Itinerario reforma .....	92
C.2.a:	Indicadores macroeconómicos .....	94
C.2.b:	Tipo de cambio real ( <b>Gráfico</b> ) .....	95
C.3:	Innovación institucional para la competitividad .....	96

## SIGLAS

## GENERALES

AAP:	Acuerdo de Alcance Parcial
AEC:	Arancel Externo Común
ALADI:	Asociación Latinoamericana de Integración
MERCOSUR:	Mercado Común del Sur
TCR:	Tipo de cambio real
IED:	Inversión Extranjera Directa

## CHILE:

CAP:	Compañía de Acero del Pacífico
CONICYT:	Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología
CORFO:	Corporación de Fomento de la Producción
IANSA:	Industria Azucarera Nacional Sociedad Anónima
FONTEC:	Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (CORFO)
FONDEF:	Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (CONICYT)
MADECO:	Manufacturas de Cobre
PROFOS:	Proyectos de Fomento (SERCOTEC-CORFO)
PROCHILE:	Dirección de Promoción de Exportaciones (Ministerio de Relaciones Exteriores)
SERCOTEC:	Servicio de Cooperación Técnica (CORFO)

## URUGUAY:

ANCAP:	Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland
ANTEL:	Administración Nacional de Telecomunicaciones
BROU:	Banco de la República
CNTPI:	Centro Nacional de Tecnología y Productividad Industrial (Ministerio de Industria y Economía)
CAUCE:	Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica
IMSOA:	Industria Manufacturera Sin Origen Agropecuario
LATU:	Laboratorio Tecnológico del Uruguay
PEC:	Protocolo de Expansión Comercial (Uruguay-Brasil)
PR:	Precios de Referencia
PME:	Precios Mínimos de Exportación
UAPI:	Unidad Asesora de Promoción Industrial (Ministerio de Industria y Economía)
UTE:	Usinas Eléctricas y Teléfonos del Estado (designación histórica). Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (designación actual)

## RESUMEN

Las experiencias de reforma comercial (y financiera) en Chile y Uruguay dentro de las dos últimas décadas, son las más prolongadas en el contexto de América Latina. Proceso que, inserto en una transformación global de sus estrategias de desarrollo, las ha llevado a niveles de apertura muy superior al promedio exhibido por esta región. Al igual que para ese conjunto de países, en lo que va de los noventa, el desempeño de más largo plazo de Chile y Uruguay no permite establecer relaciones enteramente precisas entre lo que han sido su procesos de apertura y de crecimiento. Con ese marco de referencia, el propósito de este trabajo ha sido identificar los factores explicativos de las dinámicas diferenciadas en ambos países, particularmente en el subperíodo de post crisis.

En tal exploración, aparecen como elementos centrales tanto la forma de implementar la reforma, como la acumulación de capacidades para el crecimiento y el desarrollo institucional antes y durante la reforma.

Los antecedentes examinados, permiten apreciar con relativa claridad las diferentes condiciones de partida con que ambos países enfrentan la reforma, en particular en lo que se refiere a la dinámica de inversiones y el marco institucional-rol del Estado.

Otro conjunto de elementos muestra que las reformas implementadas en Chile y Uruguay, orientadas a la apertura de la economía, si bien se formularon con similares concepciones, fueron efectuadas en ritmos, longitud, secuencias y contextos muy diferentes. De modo que a pesar de la aparente "contemporaneidad" de su aplicación, la reforma conllevó diversas intensidades y combinaciones de instrumentos que afectaron diferentemente algunos precios clave para la asignación de recursos, como el tipo de cambio, la tasa de interés y los salarios.

Al mismo tiempo, variadas condiciones de operación de mercados y transformaciones institucionales definieron las "reales" condiciones para el aprovechamiento de incentivos. En ese marco pudieron configurarse particulares estímulos o restricciones al desarrollo de capacidades de crecimiento, como las inversiones, la formación de recursos humanos, el desarrollo empresarial y el esfuerzo tecnológico. Ellos son elementos de gran diferenciación en las dos experiencias, que definen además las posibilidades de desarrollo futuro.

Las condiciones establecidas por la reforma en el contexto definido por mercados, institucionalidad y desarrollo de capacidades del crecimiento, afectaron de modo diferente a cada una de las actividades productivas -equipadas a su vez, de condiciones de partida y características estructurales específicas-, de modo que el desempeño global alcanzado por ambas economías revela, asimismo, un cambio en el patrón de especialización. Con las limitaciones y oportunidades generadas por esas transformaciones, estos dos países deben enfrentar el nuevo escenario de dinámica global de mercados, las transformaciones en el marco regulatorio internacional y las tareas aún pendientes en el ámbito del esfuerzo tecnológico.



## I. INTRODUCCION

Los países de América Latina han iniciado, especialmente desde fines de los ochenta, profundos y acelerados procesos de reforma comercial y financiera en el cuadro de reformas estructurales, intensificando sus esfuerzos exportadores y la liberalización de importaciones, así como facilitando los flujos de capitales.

Los resultados de tales procesos, aun en evaluación, muestran magros desempeños en términos de crecimiento y muy claramente una escasa relación entre la dinámica de exportaciones y la dinámica de crecimiento de estos países (CEPAL, 1995a).

La preocupación del presente trabajo, a la luz de dos casos nacionales, apunta entonces a la identificación de los elementos que podrían vincular las políticas de liberalización comercial y los procesos de apertura inductores de crecimiento.

Las políticas de liberalización -"reforma comercial"- suponen cambios en el sistema de comercio de un país hacia la neutralidad, vale decir sin incentivos discernibles hacia las exportaciones o importaciones, disminuyendo por tanto el sesgo antiexportador que caracterizaba los regímenes de protección. Esta orientación, que conlleva un acercamiento de la estructura interna de precios relativos a la estructura internacional, se expresa básicamente en: i) el sistema de precios: modificaciones en aranceles, no aranceles y subsidios; ii) la forma de intervención: arancelización de restricciones; y iii) el tipo de cambio: orientación hacia un tipo de cambio más uniforme (Papageorgiou y otros, 1991). En el ámbito "financiero", la liberalización supone una orientación hacia el libre movimiento de capitales.<sup>1/</sup>

En la perspectiva de este trabajo, se concibe a tales políticas como elementos instrumentales, aunque no exclusivos, a las estrategias de "apertura"; idea que involucra un proceso complejo de articulación entre la economía nacional e internacional, con efectos recíprocos sobre el crecimiento. El crecimiento por otro lado, se entiende como el resultado de un proceso de aprendizaje, acumulativo y de retornos crecientes.

Los componentes explícitos de un proceso de apertura -exportaciones, importaciones, inversiones internacionales- pueden desencadenar o profundizar una dinámica de crecimiento, a través de ampliación de mercados, acceso a información y tecnologías, acceso a productos con menores costos y de mayor diversidad y calidad. El examen de experiencias exitosas en esta perspectiva, en particular las asiáticas,<sup>2/</sup> revela que para que esta dinámica pueda ser

---

<sup>1/</sup> La reforma financiera tiene además un componente interno, que supone la liberalización de tasas de interés y una menor intervención estatal en la banca.

<sup>2/</sup> Como es ampliamente expuesto en World Bank (1993), Rodrik (1994) y otra vasta literatura.

efectivamente capitalizada por la economía nacional, se requiere de un amplio conjunto de condiciones domésticas y de políticas en las que se insertan las reformas comerciales.

Los casos de Chile y Uruguay constituyen experiencias de bastante interés para la discusión sobre apertura y crecimiento, por la duración de las reformas comerciales y financieras implementadas a partir de 1974. La extensión de sus reformas (alrededor de veinte años), permite evaluar transformaciones cuyos impactos se pueden observar en el mediano y largo plazo. La comparabilidad, en principio, se facilita por tratarse de experiencias contemporáneas, que tienen entonces una "misma" influencia del contexto internacional de referencia. Pero, al mismo tiempo y como será descrito en el trabajo, la comparabilidad se dificulta por las diversas intensidades, secuencia y longitud real de las reformas en ambos países.

Las reforma comercial y financiera que estos países han emprendido, fueron parte de un proceso más amplio de liberalización de la economía y del cambio global en sus estrategias de desarrollo. Se trata asimismo de dos experiencias "anticipadas" respecto a lo que fue el movimiento de liberalización comercial en la región, como se puede examinar en CEPAL (1995a) y en Agosin y Ffrench-Davis (1993).

La revisión de estas experiencias intenta rescatar el carácter de país pequeño, como un aporte a los análisis habituales en este tema, considerando que para ellos el proceso de apertura puede representar importantes beneficios de escala y conocimientos. Como es sabido, Chile y Uruguay son economías relativamente pequeñas, con un PIB per cápita y una evolución aperturista superior al promedio latinoamericano, en los últimos 20 años.<sup>3/</sup>

Marcando similitudes y diferencias en ambos casos, se pretende llegar a los aspectos centrales y resultados del proceso de reforma, intentando interpretaciones respecto a tales resultados. La dificultad de ello radica precisamente en el intento de rescatar la "especificidad" presente en cada experiencia y en el esfuerzo de caracterización de un "proceso" más que de un conjunto de hechos y resultados.

Como forma de presentación, se ha preferido mostrar primero los resultados en perspectiva de las reformas (Capítulo II), para derivar de allí las principales preguntas e hipótesis sobre el desempeño diferenciado. A partir de ello, se presentan las condiciones de partida -en términos de capacidades de crecimiento (Capítulo III)- y el proceso de reforma propiamente tal, con sus efectos en nuevas capacidades (Capítulo IV). Adicionalmente, se hace una rápida exploración sobre especificidades sectoriales que van configurando el patrón de especialización (Capítulo V).

En este trabajo la idea de proceso se utiliza en el sentido de "aprendizaje", que en ese contexto se refiere a la acumulación de conocimientos, previa y producto de las transformaciones que resultan de la reforma, por parte de los actores e instituciones participantes. En esa

---

<sup>3/</sup> Chile y Uruguay tenían 13.8 y 3.1 millones de habitantes y un PIB per cápita de US\$ 3.013 y US\$ 2.499 en 1993, respectivamente (dólares a precios de 1980), de acuerdo a CEPAL (Anuario 1994).

perspectiva, se hacen algunas referencias al aprendizaje en el gobierno, en cuanto a diseño e implementación de instrumentos.

Dado el amplio horizonte de estudio, de aproximadamente veinte años (**largo plazo**) para los dos países, se ha querido marcar especialmente el sub-período 1985 en adelante (**mediano plazo**).<sup>4/</sup> Pero ello se hará intentando explicitar las herencias y aprendizaje de diversas etapas de la reforma, que han resultado de secuencias preestablecidas en sus programas o producto de variaciones significativas en las condiciones externas.

---

<sup>4/</sup> Este sub-período contempla en forma sistemática desde 1985 hasta 1993, año final del programa de rebaja arancelaria en Uruguay, aunque se hacen algunas referencias menos estructuradas a los años más recientes.

## II. LOS RESULTADOS DE LA APERTURA EN PERSPECTIVA

### A. CARACTERIZACIÓN DEL CRECIMIENTO

En la perspectiva de **largo plazo**, el crecimiento global de Chile durante el período de análisis, 1974-93, es superior al de Uruguay, y al promedio latinoamericano (2.7%). Pero esta primera constatación requiere algunas calificaciones, porque se presentan dinámicas muy diferenciadas a lo largo de ese período.

Cuadro 1  
CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB (%)

<u>PERIODOS</u>	<u>CHILE</u>	<u>URUGUAY</u>
<b>i. Antes de la Reforma Comercial</b>		
1945-73	3.6	2.1
1960-70 a/	4.5	1.6
1970-73	0.7	-0.3
<b>ii. Período de Reforma Comercial</b>		
1974-78/9	2.8	4.1 b/
1978/9-85	0.7	-0.3
1985-93	6.5	3.9
<b>1974-93</b>	<b>3.7</b>	<b>2.4</b>

-----  
FUENTE: 1945-73: Ramos (1984: 159), 1960-70: CEPAL (Anuario 1980: 114), 1970-73 y 1974-93 (CEPAL, a base de cifras oficiales, expresadas en dólares de 1980)

a/ A base de valores en dólares de 1970

b/ 1974-82: 2.5%

Aún en las cifras mostradas en el Cuadro 1, se ocultan variaciones, más importantes en el caso chileno, que supusieron caídas sobre el 13% en 1975 y 1982, mientras que los crecimientos presentados entre 1976-1981 y 1985-93, resultaron notablemente altos. En Uruguay

por su parte, el año 1982 mostró una caída de 9.5%, seguida de una fuerte recuperación sólo hasta 1987 (ver **Gráfico 1**).

De cualquier modo, las cifras indican un mejor y más estable desempeño de Uruguay en lo que fue la primera etapa de la reforma comercial para ambos países (1974-78/79).<sup>5/</sup> El casi nulo crecimiento 1978/79-85 en ambos casos, muestra los bien conocidos efectos de la crisis; y es en el período siguiente 1985-93, donde aparecen las diferencias de desempeño más claras a favor de Chile.

En la anotada dinámica de largo plazo, ambos países superan el desempeño mostrado en el período inmediatamente anterior a la reforma, 1970-73. Pero en una perspectiva de mayor alcance puede concluirse que Chile prácticamente no ha cambiado su tendencia histórica (3.6%), y ha tenido un desempeño en promedio inferior a lo que fue su dinámica 1960-70 (4.5%). Para Uruguay en cambio el desempeño de estos últimos 20 años es superior a lo que fue su tendencia histórica y al magro crecimiento de los sesenta. En los períodos de referencia histórica, antes de la reforma, los dos países presentaban una dinámica inferior que la del promedio latinoamericano de 6.2% (1945-75) y de 5.6% (1960-70).<sup>6/</sup>

En una perspectiva de **mediano plazo**, 1985 en adelante, el desempeño de Chile ha sido destacable, con un crecimiento promedio del orden del 7% -y algunos años con crecimientos de 10% y 11%- mientras que Uruguay alcanzaba casi el 4%. De nuevo ello requiere algunas calificaciones puesto que en ambas experiencias, las caídas derivadas de la crisis -más fuerte en el caso de Chile pero más prolongada en el caso Uruguayo- hicieron que el crecimiento 1983/84-87, significara más que nada una recuperación de los niveles y de las tendencias de crecimiento mostradas antes de la crisis.

Cabe destacar sin embargo, que desde 1985 se ha observado un permanente crecimiento en ambos casos, a pesar de los vaivenes de la economía mundial y superior al desempeño promedio latinoamericano (2.4%). En el subperíodo de los noventa (1990-94), se mantienen las conclusiones anotadas para el mediano plazo, mostrando Uruguay una mayor variabilidad en los últimos años.

---

<sup>5/</sup> Para Uruguay la primera fase de la reforma comercial contempla dos subperíodos: 1974-78 (Reforma financiera y desmantelamiento de instrumentos de protección) y 1978-82 que contiene anuncio de rebaja de aranceles (1978) e inicio de rebaja (1980). Para Chile la primera etapa se define entre 1974-79.

<sup>6/</sup> 1945-75 se refiere a América Latina excluido Cono Sur. Fuentes citadas en Cuadro 1.

Gráfico 1

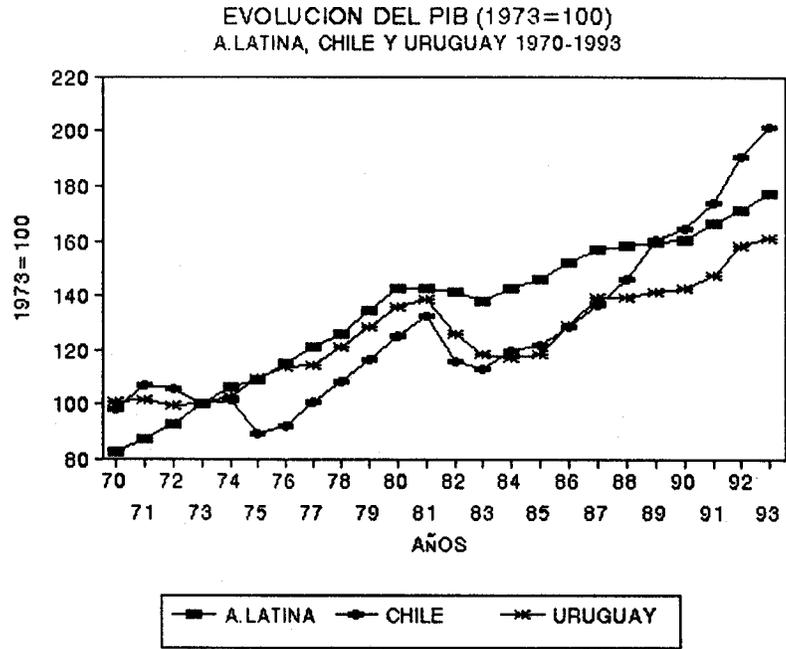
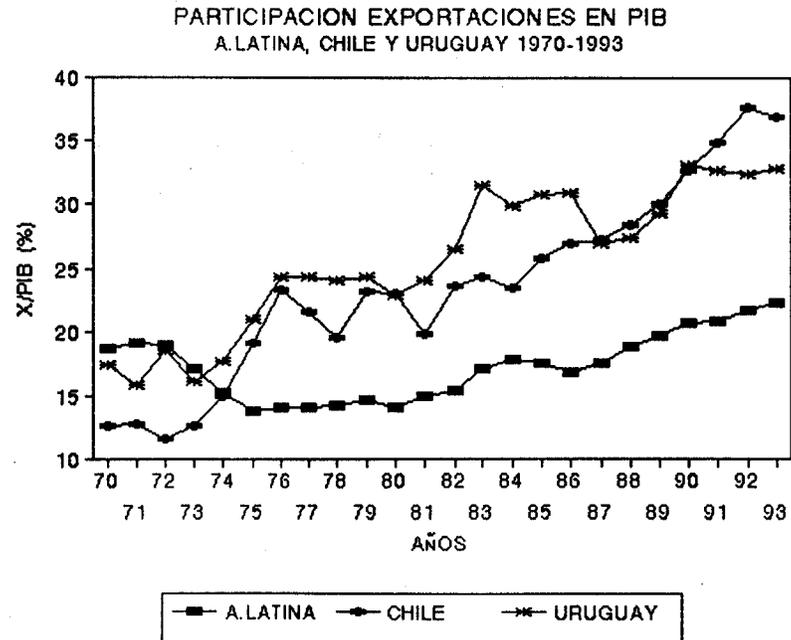


Gráfico 2



FUENTE: CEPAL, a base de cifras oficiales

Calculado sobre valores en dólares a precios constantes de 1980

## B. CARACTERIZACIÓN DE LA APERTURA COMERCIAL EN TERMINOS DE EXPORTACIONES

Como se ha indicado en la Introducción, el proceso de apertura puede relacionarse con el crecimiento a través de diferentes mecanismos y su medición, por tanto, requiere algo más que el examen de la evolución exportadora. La participación del comercio en el PIB, la presencia de medidas restrictivas al comercio, la constatación de distorsiones de precios y el examen de relaciones entre estructura de comercio y dotación de factores, son los elementos con que se ha intentado caracterizar el grado de apertura de una economía. Pero subsiste una importante discusión sobre la consistencia de las conclusiones sacadas a partir de ellos y muy especialmente, sobre las relaciones de causalidad entre lo que indican tales medidas y el crecimiento.<sup>7/</sup> (Rodrik, 1995).

Teniendo en cuenta las restricciones que dicha discusión genera, asumimos que para esta presentación global de resultados, el comportamiento de las exportaciones y su participación en el PIB, entrega alguna idea de la magnitud del proceso de apertura en ambas experiencias.

### 1. Exportaciones globales

En la perspectiva de **largo plazo**, el crecimiento de exportaciones de bienes y servicios (en valor) fue de 8.7% para Chile y 5.8% para Uruguay, ambos claramente superiores al promedio latinoamericano, de 4.8% (ver Cuadro 2).<sup>8/</sup> Esta evolución contiene un desempeño similar para ambos países en el primer período de la reforma, una evolución algo superior para Uruguay en el entorno a la crisis y un crecimiento claramente superior de las exportaciones en Chile en el período post crisis. Debe recordarse sin embargo, que para Uruguay, la primera etapa de la reforma arancelaria se produce efectivamente entre 1978 y 1982, aunque desde 1974 se van eliminando o disminuyendo fuertemente otros instrumentos de protección.<sup>9/</sup>

---

<sup>7/</sup> Cuestiones que retomaremos en el punto sobre Elementos conceptuales (II.C.1).

<sup>8/</sup> Los servicios hacen referencia a **Servicios reales**, no factoriales, vale decir considera básicamente viajes, transporte y seguros.

<sup>9/</sup> En este caso hay además mayores dificultades de medición real del comercio por la proximidad física con Argentina y Brasil (existencia de ciudades contiguas con estos países).

Cuadro 2  
**CRECIMIENTO ANUAL DE EXPORTACIONES DE BIENES  
 Y SERVICIOS (%)**

<u>PERIODOS</u>	<u>CHILE</u>	<u>URUGUAY</u>
<b>i. Antes de la Reforma</b>		
1950-70	7.7	0.4
1960-70 a/	3.1	3.3
1970-73	1.0	-2.8
<b>ii. Período de la Reforma</b>		
1974-78/79	12.2	12.4 b/
1978/79-85	2.6	3.4
1985-93	11.3	4.7
<b>1974-93</b>	<b>8.7</b>	<b>5.8</b>

-----  
 FUENTE: 1950-70: Ramos (1984: 167), 1960-70: CEPAL (Anuario 1980: 116), 1970-73 y 1974-93 (CEPAL, a base de cifras oficiales expresadas en dólares de 1980)

a/ A base de valores en dólares de 1970

b/ Crecimiento 1974-82: 7.9%

Este crecimiento contrasta con las tasas muy bajas o negativas experimentadas en el período inmediatamente anterior a la reforma, 1970-73. La comparación con las tendencias históricas reflejadas en la evolución exportadora en 1950-70 indica que Chile presentaba un crecimiento muy superior al de Uruguay, mientras que el comportamiento 1960-70 es muy similar para ambos países.

El crecimiento exportador en el período de análisis incrementa fuertemente el "grado de apertura" de ambas economías -medido como la participación de las exportaciones de bienes y servicios sobre el PIB- que alcanza niveles muy superiores al promedio alcanzado por los países latinoamericanos en 1993, de un 22%. En 1970, Chile y Uruguay presentaban un grado de apertura inferior al promedio regional, de un 19% (Gráfico 2).

Cuadro 3  
**GRADO DE APERTURA (X/PIB, %)**  
 (A base de valores en dólares a precios constantes)

Precios	De 1970			De 1980				
	<u>1950-70</u>	<u>1960</u>	<u>1970</u>	<u>1970</u>	<u>1974</u>	<u>1978/9</u>	<u>1985</u>	<u>1993</u>
Chile	16	16	14	13	<b>15</b>	23	26	<b>37</b>
Uruguay	9	8	9	17	<b>18</b>	24 a/	31	<b>33</b>

FUENTE: 1950-70: Ramos (1984: 167), 1960 y 1970a: CEPAL (Anuario 1980: 116), 1970b/ y 1974 en adelante (CEPAL, base de datos)

a/ El porcentaje correspondiente a 1978, valorado en US\$70, es de 13.8%.

La tendencia histórica indica que ambos países tenían un grado de apertura marcadamente menor al alcanzado luego de la reforma, presentando Chile una apertura mayor a la de Uruguay.<sup>10/</sup> El promedio de apertura en latinoamérica era del orden del 10% (CEPAL, Anuario 1980).

En la perspectiva de **mediano plazo**, 1985-93, además de anotar el mayor crecimiento exportador chileno cabe también señalar su acelerado crecimiento en el grado de apertura contrastado con el de Uruguay y con el del promedio latinoamericano. Esta dinámica se produce en un contexto de términos de intercambio crecientes al inicio del período (1985-88/89) y casi constantemente decrecientes desde 1988 hasta 1993; pero con el precio del cobre -el principal producto de exportación de Chile- a un nivel promedio considerablemente mayor que en la etapa anterior.

También debe anotarse que, se ha manifestado con fuerza en los últimos años la variabilidad que impone el escenario externo. Fenómeno que hizo retroceder en 1993 en Chile, y por primera vez desde 1984, el valor de las exportaciones y su participación en el PIB, con una evolución descendiente de los términos de intercambio. Dicha situación, que no afectó la tasa de crecimiento para ese año, se revertiría en 1994, otorgando espectaculares condiciones de balanza comercial y por tanto de disponibilidad de divisas.

---

<sup>10/</sup> Esto debe ser considerado con alguna cautela por dificultades del cambio de base. A modo de referencia, puede señalarse que cálculos efectuados con información a precios constantes en la moneda de cada país, dentro del período 1960-70, muestran en promedio un grado de apertura similar para ambos. Las diferencias que pueden observarse en el Cuadro 3, en las valoraciones para un mismo año, obedecen principalmente a cambios en ponderaciones de distintos sectores debido a cambios en precios relativos y a las desviaciones presentadas por el tipo de cambio oficial respecto a un tipo de cambio ajustado "real". Sin embargo, un ejercicio comparativo realizado por CEPAL muestra que el cambio de base no ha representado, al menos para estos países, cambios significativos en las tasas de crecimiento observadas (CEPAL, 1991).

## 2. Especialización exportadora

La evolución mostrada por las exportaciones y el peso que representan para el conjunto de la actividad económica, no expresan toda la transformación ocurrida en este ámbito. Junto a las dinámicas globales bastante diferenciadas, ambos países han tenido una evolución de relativo crecimiento -aunque no sistemático- de la participación de los servicios y una transformación en la estructura de exportaciones de bienes.

Los "servicios reales" como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios, representan actualmente 20% en Chile y 39% en Uruguay,<sup>11/</sup> mientras para América Latina fluctúan en torno a un 20% (CEPAL, 1995a). Prácticamente a lo largo de todo el período de estudio, el peso de este sector en Uruguay es considerablemente más alto que en Chile, con una presencia significativa de viajes mientras que en el caso de Chile, se da una mayor presencia de transporte y seguros. El mayor peso de los servicios reales en el caso de Uruguay, podría relacionarse en un principio con el proceso de liberalización financiera implementada por éste pero probablemente con una gran influencia de la proximidad e integración fronteriza con los países vecinos.<sup>12/</sup>

En cuanto a los bienes, se aprecia un importante crecimiento de las exportaciones no tradicionales -no cobre en Chile y no agrícolas en Uruguay- lo que revela esfuerzos importantes de diversificación. Esto puede comprobarse a través del porcentaje fuertemente decreciente, representado por los 10 principales productos de exportación para ambos países (**Anexo A.1**). Pero una mirada más en detalle de la composición de las exportaciones de bienes muestra rasgos y tendencias muy diferentes.

---

<sup>11/</sup> Cifras de Balanza de Pagos 1994, en millones de dólares (Base de Datos CEPAL).

<sup>12/</sup> Puede destacarse que en 1991, el 30% de la expansión exportadora hacia Argentina era explicada por la venta de energía eléctrica (CEPAL/Montevideo, 1992).

Cuadro 4  
**ESTRUCTURA DE EXPORTACIONES DE BIENES 1970-93 (%) a/**

	CHILE			URUGUAY		
	1970	1980	1993	1970	1980	1993
Primarios	13	20	31	62	40	28
Semi-Manufacturas	85	74	55	21	25	31
Manufacturas	2	5	10	17	36	40
<b>TOTAL b/</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

FUENTE: CEPAL (1995a: 80)

a/ Las categorías de exportaciones corresponden a las definiciones de CEPAL (1992a), efectuadas a base de clasificación de productos según CUCI. Ver también **Anexo A.1.**

b/ Incluye un residuo, "otros", que explican una suma menor que 100.

Como puede apreciarse en el cuadro, mientras los sectores **primarios** tienen una participación creciente en el caso chileno, éstos disminuyen en el caso uruguayo.

Ello revela en el primer caso un proceso de diversificación de los productos primarios exportados (al cobre se han agregado básicamente frutas y pescado). Aunque el crecimiento de primarios es mayor entre 1970 y 1980, los nuevos productos emergen con fuerza en la década siguiente (por ejemplo: uvas y salmónes). Para Uruguay, los cambios representan dos tipos de fenómenos: i) una mayor elaboración, que ha expandido relativamente sus semimanufacturas y manufacturas (por ejemplo: tejidos y lácteos), o simplemente; y ii) la disminución no sólo en participación sino en valores de los productos primarios que exportaba en los setenta (se trata de carne de ganado y lana). De cualquier modo, también ha emergido allí con cierta fuerza el sector pesquero.

Respecto a las **semimanufacturas**, la pérdida de su importancia relativa para el caso de Chile, aun permaneciendo como la categoría más importante, revela particularmente la menor participación (en porcentajes pero no en valores) de la industria básica del cobre. De todos modos, en esta categoría han adquirido importancia creciente otros productos como harina de pescado y celulosa. En el caso de Uruguay, esta categoría incorpora mayor presencia y transformaciones en la elaboración de su producción agropecuaria (por ejemplo: arroz y lácteos).

Por otra parte, en ambos países se incrementa la participación de bienes **manufacturados**, aunque para Uruguay ellos llegan a representar más de un tercio de las exportaciones, mientras

que para Chile, alcanzan a un 10%.<sup>13/</sup> De cualquier modo, se sugiere cautela para extraer conclusiones sólo de esta comparación puesto que ellas no son suficientes para evaluar los procesos de reestructuración productiva, la presencia de encadenamientos interindustriales o de incrementos de productividad, con que normalmente se asocia esta categoría de productos.

En el caso de Chile, cuyo crecimiento de manufacturas ha sido especialmente fuerte desde 1987, se ha tendido además a una menor ponderación de "insumos básicos" e industrias "nuevas", para favorecer una mayor presencia de industrias "tradicionales" (CEPAL, 1995a: 77). Pero el proceso de reestructuración se ha dado también dentro de las propias subcategorías, por ejemplo a través de la emergencia de muebles e imprentas ("nuevas"), el retroceso de textiles ("tradicional") y la reestructuración dentro del sector metal-mecánico ("nueva").<sup>14/</sup>

En el caso de Uruguay los bienes manufacturados corresponden en un alto porcentaje a sectores "tradicionales", vinculados a su especialización primario-ganadera (por ejemplo: cueros, tejidos de lana), pero también contempla una diversificación importante -hacia sectores "nuevos". La evolución de tales sectores se vincula, en gran medida, a los procesos de integración con sus países vecinos, y particularmente con Argentina (por ejemplo: vehículos, neumáticos, pinturas).<sup>15/</sup> La emergencia de tales manufacturas no se aprecia claramente cuando se examinan sus principales productos, como en Anexo A.1, pero ello ocurre por tratarse de un sector con una gran diversidad de productos.

En este caso, se alerta sobre la "vulnerabilidad" de sectores nuevos -como plásticos, colorantes, neumáticos- apoyados en las ventajas de importación de insumos básicos al amparo de acuerdos preferenciales con los países vecinos. Es la idea de un mercado ampliado protegido, puesto que Argentina y Brasil -con los que Uruguay tiene preferencias arancelarias- presentan aranceles superiores en gran parte del período de análisis, iniciando sus programas de liberalización recién en 1987 y 1988 respectivamente. Esto hace calificar la industrialización de Uruguay como una prolongación de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI). En función de ello, se habría configurado un sector industrial, excesivamente diversificado, con tamaños menores que los óptimos y por tanto con menores productividades (Messner, 1992; Lorenzo y otros, 1992).

En términos generales, la transformación 1980-93, mostrada en el Cuadro 4, contiene dos subperíodos muy diferenciados definidos en torno a 1987. En especial para el caso de Chile, que

---

<sup>13/</sup> Las cifras de exportaciones "industriales" basadas en la clasificación CIU, muestran para este sector (sector 3) en el año 1992, una participación en las exportaciones de bienes de un 86% para Uruguay y un 66% para Chile. Esta clasificación referida a "actividades", que difiere de la considerada en el Cuadro 1 -referida a categorías CUCI definidas de acuerdo a "productos", incluye aproximadamente tanto manufacturas como semimanufacturas.

<sup>14/</sup> En Díaz (1995a) se examinan las principales transformaciones en el período.

<sup>15/</sup> Se trata especialmente de sectores de exportación no tradicionales o Industria Manufacturera Sin Origen Agropecuario (IMSOA) -máquinas, textiles, químicos, abonos- los que sólo entre 1975 y 1987, pasaron del 10 al 18% de las exportaciones nacionales (Vaillant, 1988). Ver también Roche (1992) y CEPAL/Montevideo (op.cit.).

muestra un crecimiento de 1% entre 1980 y 1987, período en el que sólo habrían crecido las exportaciones primarias. Entre 1987 y 1993, el 25% de crecimiento anual de exportaciones de manufacturas contrasta con el 11% de crecimiento exportador general (CEPAL, 1995a: 71-72).

No cabe duda que toda esta transformación en la especialización exportadora, da cuenta sólo parcialmente de la transformación productiva operada en esos años, cuyo impacto mayor en el caso de Chile durante la primera etapa de reformas, se traduce en un proceso de desindustrialización catalogado de "dramático".<sup>16/</sup> Además, es de gran magnitud el proceso de reestructuración dentro del propio sector industrial hacia los "commodities" (Díaz, 1995a).

Antes de la reforma, la industria presentaba un crecimiento sistemáticamente mayor que el del producto en ambos países, con un ritmo aún mayor en Chile y una brecha creciente respecto a Uruguay en los sesenta.<sup>17/</sup> Sin embargo, el peso de este sector en el PIB era mayor en Uruguay que en Chile -27.5% y 24.5% respectivamente en 1970- relación que se mantiene en la mayor parte del período de análisis, aunque aproximándose en los últimos años hasta llegar a 19.9% y 20.8% respectivamente en 1993. Esto revela además que en ambos países el sector ha perdido importancia a lo largo del período (**Anexo A.2**).

Pero esta evolución, contiene dos dinámicas diferentes; ya que mientras en Chile se produjo una fuerte caída de la industria en los primeros años de la reforma, presenta posteriormente tasas significativas de crecimiento y particularmente mayores que Uruguay después de la crisis.<sup>18/</sup> Uruguay por su parte, había mostrado un crecimiento importante en la primera etapa de la reforma, pero luego sufre una dinámica fluctuante que ubica al sector, al final de la reforma, en una participación bastante menor que antes de ella. Este es un proceso que podría relacionarse con una creciente sustitución de insumos nacionales por importados en los últimos años, estimulado por el fuerte proceso de apreciación y las favorables condiciones de los acuerdos. De cualquier modo, en ambos casos ha crecido el componente de procesamiento de recursos naturales dentro de este sector.

Finalmente, debe llamarse la atención sobre el alcance de la diversificación exportadora; puesto que a pesar de haber bajado en ambos países la dependencia de sus principales productos, todavía en 1993, alrededor del 50% de las exportaciones de bienes en Chile y del 40% en Uruguay estaba constituido sólo de 5 productos (**Anexo A.1**).

---

<sup>16/</sup> La industria en Chile tuvo una disminución en la protección real de 151% en 1974 a 14% en 1979 (Pietrobelli, 1993). La agricultura por su parte, tenía una protección efectiva negativa antes de la reforma.

<sup>17/</sup> Se trata del sector 3 de la CIIU. Referencias de Ramos (*op.cit.*) y CEPAL: Anuario 1980.

<sup>18/</sup> Aunque en los años de la crisis el sector tuvo caídas similares en ambos países (alrededor de un 11% entre 1980 y 1982), en Uruguay dicha tendencia se prolonga por un mayor período mostrando una caída en la participación de 28.2% a 24.5% entre 1980-85.

### C. CRECIMIENTO VIS A VIS APERTURA, DINÁMICA COMPARATIVA Y PRINCIPALES HIPÓTESIS

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, lo primero que puede anotarse en este punto es que no se observan asociaciones plenamente sistemáticas entre apertura y crecimiento. El crecimiento del PIB mostrado por ambos países en las últimas dos décadas es levemente superior al de los veinte años anteriores, mientras que el grado de apertura se ha más que duplicado entre ambos períodos, constatándose además un significativo cambio de sus estructuras exportadoras en términos de diversificación y reorientación.

Por otra parte, mientras en Chile el desempeño económico es prácticamente igual en los períodos de referencia (3.7%) -20 años antes y después de la reforma- ello se acompaña de un crecimiento exportador algo superior en estas dos últimas décadas (8.7%) respecto a la tendencia anterior (7.7%). En Uruguay en cambio, se ha producido un crecimiento extraordinariamente mayor en exportaciones (5.8%) respecto a lo que fue su dinámica histórica (0.4%).

Puede observarse además que, aunque el crecimiento exportador es muy alto y similar entre Chile y Uruguay (más de 12%), para el primer período de reforma, 1974-78/9, se tienen desempeños económicos diferentes en ambos países (2.8% y 4.1% respectivamente).

Por otra parte, con un crecimiento exportador de 11.3%, levemente inferior que en la primera etapa, Chile muestra en el segundo período, 1985-93, una evolución del producto muy superior (6.5%) al de la primera etapa. Un crecimiento exportador bastante más bajo en la segunda etapa (4.7%), es acompañado en Uruguay por un desempeño económico similar al de la primera etapa (3.9%).

De este conjunto de observaciones podría concluirse que, para el período de análisis el crecimiento exportador ha sido más alto, en ambos países, que en décadas anteriores y que el crecimiento del producto. Esto se refleja en las participaciones casi sistemáticamente crecientes del grado de apertura, hasta alcanzar en 1993, un 37% en Chile y un 33% en Uruguay. Este fenómeno, que no era tan claro en períodos anteriores a la reforma en estos países, es de mayor profundidad que lo que ocurre en América Latina (22.3%), en el marco de una economía cada vez más globalizada.

Asimismo se muestra con relativa claridad que Chile ha tenido históricamente -antes y durante la reforma- un crecimiento de exportaciones, industria y producto, mayores a Uruguay. Hecho también marcado en la segunda etapa de reformas. De modo que una no muy clara relación apertura-crecimiento, no mostraría tampoco una clara relación sólo a la reforma.

Por ello parece relevante incorporar referencias históricas al análisis de tales comportamientos, estableciendo más claramente lo que son las condiciones de partida al proceso de reformas.

## **1. Elementos conceptuales de apoyo a la formulación de hipótesis**

Como se indicara en la Introducción al trabajo, la revisión de estas experiencias debería aportar elementos al esfuerzo por identificar los vínculos entre las políticas de liberalización comercial y los procesos de apertura con el crecimiento, cuyas relaciones de causalidad no han sido totalmente clarificadas.

Por una parte, diversos trabajos teóricos y empíricos que abordan estos temas, han planteado clara y ampliamente los efectos que tendría la reforma comercial sobre la reorientación de incentivos, el crecimiento de exportaciones, la asignación más eficiente de recursos -derivada de las ganancias del comercio por el aprovechamiento de ventajas comparativas- y sus efectos en el crecimiento. Esta idea, de **crecimiento empujado por exportaciones**, alude a las ganancias para la economía local que pueden derivarse de una ampliación de mercados, aumento de competencia, acceso a información y conocimientos, acceso a menores costos a una mayor variedad y calidad de insumos y bienes de capital (Bradford, 1991; Edwards, 1993). De allí la recomendación de política implícita en la reforma, es orientar el sistema de comercio de un país hacia la neutralidad (Papageorgiou y otros, op.cit.)

Las interrogantes que surgen sobre esta interpretación de la relación apertura-crecimiento y las recomendaciones de política que derivan de ella, provienen de diversos ámbitos:

### **a) En términos metodológicos:**

i) Las dificultades de identificar y separar los efectos reasignadores de la reforma comercial, de aquellos derivados de las reformas más globales -de estabilización y estructurales- en que normalmente se inserta (Rodrik. 1992, 1995);

ii) Las dificultades para identificar la dirección de causalidad entre exportaciones y crecimiento aunque se compruebe que existe una correlación positiva entre ambos (Ocampo, 1991; Edwards, op.cit.; Rivas, 1994; Rodrik, 1994);

### **b) En cuanto al contexto en que se aplican:**

i) Las diversas capacidades de respuesta de los agentes económicos a los cambios de incentivos (tanto a nivel nacional como sectorial), dependientes de condiciones y políticas que caen fuera del ámbito de la reforma comercial (estabilidad macro, institucionalidad, estructura y capacidades sectoriales, desarrollo histórico de capacidades/ factores de crecimiento) (Pietrobelli, 1994; Katz, 1995);<sup>19/</sup>

---

<sup>19/</sup> Michaely y otros (1991) señalan que aunque la sostenibilidad del proceso liberalizador no parece distinguirse por una particular estructura económica, sugieren hacer -como una de las líneas importantes de investigación futura- el examen de la reacción de distintas actividades a la liberalización y al cambio más global de precios relativos.

ii) La existencia y magnitud de fallas de mercado (economías de escala, externalidades) en ámbitos claves para el aprovechamiento de incentivos (infraestructura, mercado financiero, mercado de tecnología y conocimientos); que han sido normalmente destacadas por las Nuevas Teorías de Comercio (Dosi, 1991; Ocampo, *op.cit.*; Krugman, 1988 y 1993; Edwards, *op.cit.*; Grossman y Helpman, 1990 y 1992; Peres, 1993; Krugman y Obstfeld, 1994: capítulos 6 y 11).

c) **Considerando las nuevas interpretaciones del crecimiento:**

La importancia creciente que adquiere el conocimiento como explicativo de crecimiento, la endogeneidad del conocimiento a los patrones de especialización y crecimiento previos, la identificación más acabada sobre las principales fuentes de conocimientos y los diferentes riesgos y oportunidades que puede ofrecer la apertura en el proceso de acumulación de éstos (Grossman y Helpman, *op.cit.*; Guerrieri, 1991; Mujica, 1991; Mujica y Quiroz, 1992).

Estos elementos, revelan la importancia del patrón de especialización de partida y del que se va configurando con las reformas. La compleja interacción sectorial que se encuentra detrás de los procesos de innovación, dependería del patrón de especialización y dinámica sectorial, que a su vez explicarían las capacidades tecnológicas existentes en la economía (Guerrieri, *op.cit.*). La creciente valorización otorgada al conocimiento tácito y a la innovación incremental que se produce y difunde dentro de los propios procesos productivos, guarda bastante relación con tales patrones y con las formas organizativas -articulaciones productivas- imperantes.

Los puntos a) y b), que en gran medida constituyen aportes de las nuevas teorías de comercio internacional, relativizarían las recomendaciones sobre neutralidad de los incentivos. Imperfecciones de mercado y centralidad del conocimiento, justificarían la necesidad de gobiernos activos en materia de política comercial, para la promoción de aprendizaje y externalidades (Agosin, 1993; Agosin y Tussie, 1993). Pero ello supone una revisión no sólo de instrumentos sino de la forma de intervenir en la economía e interactuar con el sector privado, vale decir de la institucionalidad (Rodrik, 1995).

Puesto que no ha sido probado que la reorientación de incentivos, asociada a la reforma comercial, sea suficiente para modificar la asignación de recursos en el sentido buscado; se hace necesario examinar con mayor detención las características estructurales de la economía -capacidades, especialización, funcionamiento de mercados, institucionalidad- dentro de las cuales opera dicha reforma. Estos elementos ofrecen otra perspectiva para entender la relación apertura-crecimiento, en la que la dinámica exportadora derivaría de transformaciones y aprendizajes internos, vale decir del **crecimiento que empuja exportaciones** (Bradford, *op.cit.*).

Puede decirse entonces que la reorientación de incentivos y el desarrollo institucional establecen las bases para la construcción de capacidades para el crecimiento.<sup>20/</sup> Tales

---

<sup>20/</sup> Este no es un proceso automático, ya que también pueden manifestarse episodios de "deconstrucción" de capacidades en el sentido de desaprendizaje, que puede afectar al conjunto o a sectores específicos de la economía (Katz, 1993).

capacidades constituyen activos -como capital humano, natural, financiero, de conocimiento e información- que pueden demorar varios años en desarrollarse; lo que supone sostenidos procesos de inversión, de formación de recursos humanos -entre ellos los empresariales- e importantes esfuerzos tecnológicos. Ello amerita visiones de mediano y largo plazo que normalmente han sido asumidas por el Estado, así como articulaciones y compromisos de diferentes agentes económicos que ciertamente requieren de espacios institucionales facilitadores (Fajnzylber, 1991). Son estas capacidades las que determinan las posibilidades de cambiar los niveles de competitividad, para una mejor inserción en la economía mundial. Competitividad "auténtica", en el sentido planteado por la CEPAL en su propuesta de Transformación productiva con equidad (CEPAL, 1990), vale decir, basada en la incorporación de progreso técnico y formación de capacidad tecnológica.

El desarrollo institucional, una de las características estructurales más significativas, contiene al menos dos componentes y dos ámbitos de acción que, en el contexto de este trabajo, vale la pena destacar.

El componente **normativo**, o "medio" institucional, se relaciona con las reglas que "establecen las bases para la producción intercambio y distribución" en la economía. El componente **organizativo**, o de "arreglos" institucionales, determina "el modo en que las unidades económicas pueden operar o competir".<sup>21/</sup>

En cuanto a los ámbitos o niveles en que opera lo institucional, pueden distinguirse aquellos vinculados directamente al **proceso de apertura** y aquellos relacionados con el **sistema económico en general**, los que indirectamente pueden contribuir o dificultar el proceso de apertura. Este último, asociado a los cambios más globales en el rol del Estado y a la eficiencia del sistema económico en su conjunto, incide en los esfuerzos de inserción internacional, particularmente a través del desarrollo de externalidades.

El elemento que viabiliza el proceso de transformaciones, lo constituyen las inversiones, cuya dinámica y orientación van definiendo las capacidades, reorientaciones y posibilidades de aumentos en la eficiencia de la economía. El proceso de inversión da cuenta no sólo de las "percepciones" de los agentes económicos sobre la orientación que entregan los incentivos en un momento del tiempo sino también, y muy especialmente, sobre los escenarios posibles en el mediano plazo. En ello se expresan por tanto las expectativas construidas de diversas formas, en las que juegan un importante papel las condiciones políticas y sociales, aparte de las económicas. En las económicas, tienen importante influencia, no sólo la propia reforma comercial, la evolución cambiaria y ritmos de apertura; sino también las condiciones macro (precios claves) y el funcionamiento de mercados claves.

Debe subrayarse finalmente, que existe una diversidad de agentes -en términos sectoriales o por tamaños de empresas- con distintas posibilidades de conocer y aprovechar las orientaciones definidas, en función de sus formas de inserción en el sistema económico. Ello determina

---

<sup>21/</sup> Davis y North (1971: 5-6) citado en Williamson (1994).

diferentes capacidades de respuesta frente a un mismo marco de incentivos y funcionamiento global, lo cual da origen a una reestructuración que expresa las particulares relaciones micro-macro que se dan en un período determinado. Como se ha puesto en un trabajo reciente, la influencia de variables y condiciones macroeconómicas -sujetas a importantes reformas en los últimos años- se encuentra mediatizada por una serie de características sectoriales específicas. Entre ellas aparecen: los rasgos de la función de producción, la naturaleza del producto, las características de las firmas -en términos de propiedad y acceso tecnológico- características del mercado local y externo, el marco institucional y sistema innovativo local (Katz, 1995).

## 2. Principales hipótesis

Con los antecedentes revisados, la idea central de este trabajo es que, tanto las características de la reforma global implementada -y sus efectos en términos de reorientación de incentivos- como la acumulación histórica de capacidades de desarrollo -con diferentes marcos institucionales- contribuyen a explicar el mejor desempeño mostrado por Chile en el período de la reforma comercial, particularmente en su segunda etapa.

En lo que respecta al desarrollo de capacidades y a las diferencias institucionales, previos a la reforma, deben anotarse marcadas diferencias en los ritmos, niveles y orientación de la inversión, asumida en mayor medida por el Estado en el caso de Chile respecto a Uruguay.

Del mismo modo, diferencias del marco institucional heredado de etapas previas a la reforma, y que sufrió grandes transformaciones durante la reforma, habrían contribuido fuertemente a las acumulaciones de capacidades con que se llega a ella. El desarrollo de estos elementos anteriores a la reforma, explicativos de desempeño, se encuentra en el capítulo siguiente, III.

En cuanto a las características de la reforma, como será presentada en la sección IV.A, hay al menos dos elementos a destacar, que diferencian las experiencias de Chile y Uruguay: secuencia y longitud.

En primer lugar, la **mayor estabilidad relativa alcanzada** por Chile -exceptuando el período en torno a la crisis- se habría reforzado por la secuencia de la reforma, su articulación con el contexto y políticas macro acompañantes y sus efectos en la evolución de precios clave: Tipo de Cambio Real (TCR), tasas de interés e inflación.<sup>22/</sup> Elementos significativos para el estímulo de inversiones a partir de la segunda etapa, que se examinarán en las secciones IV.A.2 y 3.

En segundo término, la relativa **continuidad en las orientaciones** básicas del modelo de liberalización y apertura en este país, con importantes efectos de credibilidad, otorga un carácter de permanente al cambio de incentivos que supone la reforma. Aunque en el período en torno

---

<sup>22/</sup> Los períodos previos se caracterizaban precisamente por los desajustes, en términos de secuencia y dosificación, entre políticas macroeconómicas y políticas de cambio estructural (Ffrench-Davis y Muñoz, 1990).

a la crisis -como se verá en una sección posterior- se detuvieron o modificaron las políticas y algunos aspectos del marco institucional que caracterizaron la primera etapa, la orientación de la economía hacia afuera siguió siendo una señal relativamente clara para la actividad económica.

Esto significa que se ha dispuesto de más tiempo para realizar un proceso de aprendizaje -desarrollo de capacidades- y ajuste por parte de los agentes económicos. Ello es potenciado y se expresa en un desarrollo institucional, el cambio de mentalidad y la emergencia de nuevos agentes empresariales, que se manifiestan favorablemente durante la segunda etapa.

El desarrollo institucional en este caso, se reflejaría particularmente en un funcionamiento más "fluido" de los mercados (de capitales, laboral) y en la generación de externalidades como infraestructura, promoción de exportaciones y esfuerzos de transferencia tecnológica. Cuestiones a ser tratadas en la sección IV.B.

Por otra parte, el regular alcance de políticas de desarrollo productivo y la transformación en la estructura productiva -que va generando las bases del desempeño en el período siguiente-; plantea grandes interrogantes sobre el desarrollo de capacidades para el crecimiento, en particular en términos de recursos humanos y esfuerzo tecnológico. Interrogante válida para ambos países en el contexto de lo que se presentará en la sección IV.C.

Finalmente, a modo de recapitulación en el capítulo V se presenta un esbozo de explicación de los efectos sectorialmente diferenciados de este proceso, el que ha ido configurando un nuevo patrón de especialización.

### III. CONDICIONES DE PARTIDA PARA LA REFORMA: ACUMULACION DE CAPACIDADES PARA EL CRECIMIENTO

En este capítulo se quiere subrayar los aspectos más relevantes a los resultados de la reforma, que distinguirían los esfuerzos de Chile y Uruguay antes de ésta y por tanto, las condiciones de partida a su implementación. En esta revisión no aparecerán aquellos elementos que, siendo también importantes, presentaban condiciones generales aparentemente similares, como pueden ser el nivel educativo y el incipiente desarrollo empresarial. De cualquier modo, pueden quedar como tema de futuras investigaciones, algunas precisiones sobre tales aspectos así como sobre el esfuerzo tecnológico y funcionamiento de mercados claves.

#### A. RITMO Y NIVELES DE INVERSIÓN

En las condiciones iniciales para Chile y Uruguay se aprecian algunas diferencias en términos globales. Durante las dos décadas anteriores a la reforma, Chile mostraba no sólo un nivel superior en el coeficiente de inversión (16.8%) respecto a Uruguay (12.6%) -promedio 1950-70 (Ramos, *op.cit.*: 160-1)- sino que además en una dinámica creciente hasta 1970, en términos absolutos y en participación en el PIB.

En Uruguay el stock de capital había crecido hasta fines de los cincuenta, pero el coeficiente de inversión había caído durante los sesenta, llegando a un promedio probablemente cercano a lo mínimo requerido para mantener el stock constante (Favaro y Spiller, 1991: 334).

Tales diferencias sobre la intensidad del proceso de inversión existen también respecto al componente de maquinaria y equipo dentro del total de la inversión, 38% en Chile y 25% en Uruguay en 1960, aunque convergiendo a algo más del 40% en 1970. Asimismo, se marcan algunas diferencias al examinar el componentes de bienes de capital en las importaciones, 37% en Chile y 25% en Uruguay en 1960, que alcanza a 40% y 30% respectivamente en 1970 (CEPAL: Anuario 1980: 145 y 162).

Ello puede entenderse en general a la luz de los antecedentes mostrados en la capítulo II, respecto al mejor desempeño económico histórico y en particular en el período 1960-70 de Chile, época en la cual se intensificaron los esfuerzos de industrialización,<sup>23/</sup> con una creciente presencia del sector metal-mecánico. En este período se logró también una mayor estabilidad y

---

<sup>23/</sup> La industria gráfica por ejemplo, uno de los sectores de mayor dinamismo productivo y exportador desde 1985, realiza precisamente su modernización en ese período (en los sesenta), anticipándose a otros países latinoamericanos y logrando con ello insertarse competitivamente en dicho mercado durante los ochenta (Portales, 1995). La celulosa cuadruplica su producción y multiplica por ocho el volumen de sus exportaciones, en esa misma década (Stumpo, 1995).

un nivel relativamente alto en la tasa de uso de la capacidad productiva (Ffrench-Davis y Muñoz, op.cit.).

Cabe también anotar que la dinámica de inversión en Chile, era empujada en medida importante por el Estado, cuya participación en 1970 era de 56.9%. En el período 1960-70, esta participación representaba más del doble de lo que era en Uruguay (25.6% en 1970), en el que la participación del sector público venía creciendo. La importancia del sector público en la inversión en Chile se encontraba también muy por encima del promedio latinoamericano, que era de 36.8% en 1970. En el período 1970-73, durante la experiencia socialista, el peso de la inversión pública en Chile crece todavía más, alcanzando a representar un 68.4% (Silva, 1994: 36).

En síntesis, puede caracterizarse el período anterior a la reforma en Chile como de acumulación de bases productivas con un rol protagónico del Estado.

## B. HERENCIA INSTITUCIONAL

De lo planteado en el punto anterior puede desprenderse que ambas economías tenían diferencias importantes en el ámbito institucional.

En el caso de Chile, el Estado había ido adquiriendo un rol más activo y directo en las actividades productivas, en especial desde mediados de los sesenta, cuando se chilena y luego nacionaliza su producto principal (cobre). Pero el proceso adquiere más fuerza aún en el período de la experiencia socialista, 1970-73, cuando se intervienen/estatizan gran cantidad de empresas.<sup>24/</sup>

De todos modos, tanto en Chile como en Uruguay, el Estado había sido un importante inductor del desarrollo de capacidades: diversificación y mejoramiento de recursos naturales; educación en general y calificación de mano de obra; desarrollo de infraestructura y esfuerzos tecnológicos. Para el caso de Chile, ello ha sido destacado ya en trabajos referidos al sector forestal y hortofrutícola, rubros que junto al sector pesquero han sido los de mayor dinámica exportadora luego de la reforma.<sup>25/</sup>

En el caso de Uruguay, la presencia del Estado se aprecia en algunos sectores estratégicos como petróleo y cemento, a través de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y

---

<sup>24/</sup> Entre 1965 y 1973, la participación de las empresas públicas en el producto pasa de un 14% a un 39%; alcanzando más de un 80% en algunos sectores: minería, servicios públicos y sector financiero (Larraín y Meller, 1990).

<sup>25/</sup> Figueroa (1991), Stumpo (op.cit.), Alvarez (1993), Castillo y Ferraro (1989) y Pietrobelli (op.cit.). Ver Anexo B.1.

Portland (ANCAP).<sup>26/</sup> También administraba los servicios básicos de infraestructura, Usinas Eléctricas y Teléfonos del Estado (UTE); tenía una presencia importante en el sector turismo y un rol creciente -ya sea como regulador o productor directo entre las décadas de los cincuenta y sesenta- en la industria de la carne y láctea. Pero el Estado siempre tuvo una baja o nula presencia en los sectores primarios (ganaderos), que constituían la principal fuente de exportación. De todos modos, alcanzada la frontera de recursos agropecuarios, desde los sesenta y en particular en el Plan de 1969, manifiesta una preocupación por mejorar la calidad de tales recursos.

El Estado tuvo además una remarcable participación desde 1936 en una experiencia cooperativa en el sector lácteo, que constituye uno de los sectores más dinámicos actualmente (CEPAL/FAO, 1991). La sobrevivencia y modernización de la organización cooperativa en el caso de Uruguay, constituye otra diferencia importante entre ambos países, en particular en el ámbito productivo: lácteos, lanas y tejidos. El cooperativismo en Uruguay, tiene una larga trayectoria, con particulares logros en el ámbito de Consumo, Vivienda y Comercialización, especialmente en el sector agropecuario (lanero). En el ámbito productivo algunas de ellas han desarrollado Investigación y Desarrollo (I+D) e importantes tareas en comercialización, promoción de mercados y negociación internacional (Laens, 1990).

En el caso chileno, por su parte, existe una institución que amerita una caracterización especial. Se trata de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), creada en 1939 por el Estado pero con capacidades autónomas y con fines de transformación productiva para elevar el nivel de vida y mejorar la posición comercial.<sup>27/</sup> Aunque desde sus inicios, empuja iniciativas en sectores primarios -frutícola, pesquero y forestal- para el desarrollo de recursos, a través de planes, creación de institutos tecnológicos, viabilización de créditos y estudios sectoriales; su labor directa se encuentra particularmente dentro del sector industrial.

Debe remarcarse que, especialmente desde mediados de los sesenta, el fomento al desarrollo de factores -incluyendo desarrollo de aptitudes técnicas y empresariales- contenía una clara orientación a la exportación. Sin embargo, ya en torno a 1950, esta institución empuja la instalación de plantas de papel y celulosa y empresas reductoras en el sector pesquero; todos ellos, con clara orientación exportadora hasta el presente.<sup>28/</sup>

En respuesta a las condiciones políticas y económicas imperantes, va adecuando su rol y combinación de funciones, desde la planificación en los inicios, hasta la intermediación al final del período de reforma. Con ello da cuenta de un claro proceso de aprendizaje del gobierno, que

---

<sup>26/</sup> El petróleo llegó a representar alrededor del 30% de las importaciones de bienes en Uruguay entre 1975 y 1978 (CEPAL, Anuario 1980).

<sup>27/</sup> Los antecedentes presentados sobre esta institución, se basan especialmente en Alvarez (*op.cit.*). Ver Anexo B.1.

<sup>28/</sup> Aunque se reconocen algunas distorsiones e ineficiencias en la intervención estatal, se considera que las "empresas públicas creadas por CORFO fueron verdaderas escuelas de empresarios y técnicos." (Ffrench-Davis y Muñoz, *op.cit.*).

continúa fuertemente con posterioridad a la reforma. En la transformación, la CORFO va asumiendo el papel de Banca de fomento, operacionalizadora de políticas (industriales), dirección industrial; sin dejar de asumir acciones directas en el ámbito productivo, como la creación de la Compañía de Acero del Pacífico (CAP), de la Industria Azucarera Nacional (IANSA) y de Manufacturas de Cobre (MADECO), por señalar sólo algunas.

Para terminar de marcar la importancia de esta institución, puede señalarse que había participado -por creación directa o aportes significativos- en un 25% de las principales empresas industriales de 1967, y en un 33% si se consideran distintos tipos de apoyo.<sup>29/</sup> Más significativo aún, resulta indicar que la participación de empresas creadas con apoyo CORFO, era de un 80% en las exportaciones industriales de 1970; lo que en 1980 alcanzaba un 52%. Esta última cifra muestra además que estas empresas, mayoritariamente de gran tamaño, habrían tenido una gran capacidad de adaptación y respuesta a los cambios inducidos con la reforma.

Puede concluirse entonces que más allá de los quiebres de orientaciones y tendencias en el desempeño económico en Chile, dentro del período 1970-73; la base de infraestructura productiva, definida por un mejor desempeño global y la dinámica anterior de inversiones, parecen haber ofrecido mejores condiciones de implementación de la reforma. Los antecedentes permiten señalar además que los esfuerzos realizados por el Estado, en términos selectivos tanto sectorial como institucionalmente y particularmente a través de CORFO, fueron importantes espacios de aprendizaje y plataformas de desarrollo productivo y exportador.

---

<sup>29/</sup> Además de los indicados: por iniciativa o estímulo a privados y por beneficios de crédito.

#### IV. EL PROCESO DE REFORMA COMERCIAL Y SU CONTEXTO

Con el reseñado punto de partida, los antecedentes que se entregan a continuación, respecto a las experiencias de reforma de Chile y Uruguay, intentan mostrar que existen muchas maneras de llevar a cabo las transformaciones económicas y que sus verdaderos efectos se encuentran mediatizados por las condiciones de aprovechamiento de incentivos y las capacidades de crecimiento.

##### A. LA REFORMA COMERCIAL Y EL CUADRO DE POLÍTICAS <sup>30/</sup>

El primer elemento con que puede caracterizarse la reforma, es en la reorientación de incentivos para la asignación de recursos. En dicho proceso, reforma comercial y contexto macro interactúan permanentemente señalando prioridades a los agentes económicos.

Al respecto y en una perspectiva global, puede remarcarse la similitud de condiciones sociopolíticas en ambos países, cuando se inicia y desarrolla gran parte de la reforma comercial,<sup>31/</sup> lo cual otorga a la orientación de ambos procesos un carácter integral de cambio de estrategia de desarrollo (agotamiento de la ISI), y cambio por tanto en el rol del Estado (**Anexos B.3 y C.1**).

El inicio de la reforma se ubica en un contexto internacional marcado por el shock petrolero, América Latina por una caída en los términos de intercambio y Uruguay, en especial, por un cierre de sus mercados tradicionales de exportación.

##### 1. El proceso de liberalización y otras orientaciones hacia la apertura

###### a) Largo plazo

Pueden señalarse varios elementos definitorios del programa que, desde sus inicios, reorientaron incentivos hacia los transables. Un elemento muy distintivo sin embargo, es la

---

<sup>30/</sup> Los antecedentes y evaluaciones globales del proceso se han encontrado especialmente en: a) Chile: Meller, 1990, 1992, 1993; Wisecarver, 1993; Ffrench-Davis y otros, 1992, Ossa, 1993; Pietrobelli, op.cit.; y de la Cuadra y Hachette, 1991; b) Uruguay: Favaro y Spiller, op.cit.; Berretta y otros, 1991; Lorenzo y otros, op.cit.; Laens, op.cit.; c) primera etapa en **ambas experiencias**: Ramos, op.cit.

<sup>31/</sup> Un régimen de facto que inhibe y desarticula la organización social y el equilibrio de poderes de negociación en diferentes ámbitos, en particular en el económico. En Uruguay la reforma es detonada por una fuerte crisis de balanza de pagos, pero su diseño ya se había plasmado en un Plan de Desarrollo 1973-77, elaborado en 1972 (Lorenzo, op.cit.).

anticipación e implementación radical de la liberalización y apertura financiera respecto a la comercial en Uruguay, lo que dio alta volatilidad al movimiento de capitales restando credibilidad a la política cambiaria. Ello también planteó dificultades al objetivo de estabilización.

En ambas experiencias, la reforma comercial -que se insertó en el marco de un proceso más global de liberalización de la economía-<sup>32/</sup> supuso el desmantelamiento de restricciones no arancelarias y la simplificación de la estructura arancelaria junto a la rebaja de sus niveles. Pero cabe distinguir, la radicalidad del proceso de liberalización comercial chileno, especialmente en la primera fase, frente a la gradualidad y selectividad permanente del proceso uruguayo. Estas y otras características de la reforma comercial se presentan en los siguientes puntos.

i) En Chile, durante la primera etapa (1974-79) se logró llegar a un arancel del 10% y a la uniformación de aranceles, que se ha mantenido desde fines de los setenta, incluso durante y después de la crisis (**Anexo A.3**). Existen algunas excepciones, de productos con un nivel de 0% y de los automóviles que sostuvieron diferentes tramos y un calendario especial de desgravación. A lo largo de todo el período de reforma, algunos instrumentos -como poderes compradores, sobretasas, bandas de precios a raíz de la crisis, especialmente para sectores agrícolas- y el establecimiento de acuerdos bilaterales a partir de la segunda etapa (1985 en adelante), fueron matizando el rasgo homogenizador.

En estricto rigor, Uruguay anunció su reforma arancelaria cuatro años después de iniciado el proceso de liberalización financiera de 1974 y empezó a implementarla seis años después. Allí se preveían seis rebajas lineales que llevarían el nivel arancelario, al cabo de cinco años, a un nivel homogéneo de un 35%.<sup>33/</sup> (**Anexo C.1**). De cualquier modo, hasta 1980 se fueron implementando otras medidas que disminuyeron gradualmente el nivel de protección, como el desmantelamiento de restricciones no arancelarias y la rebaja de recargos cambiarios de 300% a 90% entre 1974 y 1979. En términos generales desde 1974 no se crearon nuevas barreras frente a nuevos productos, aunque se crearon mecanismos, aplicados post-crisis, para defenderse de la competencia desleal (antidumping). Asimismo el gobierno dio tempranamente signos de apertura, firmando acuerdos comerciales con otros países.

ii) La liberalización de las importaciones en Uruguay ha sido selectiva -aún hasta 1993 (año fin del programa de rebaja arancelaria) se mantenían tres tasas arancelarias- guardando cierta protección a los bienes de la industria local: arancel mínimo para materias primas, de difícil producción en el país, y máximo, para bienes finales que compiten con la industria nacional. Además, la liberalización ha sido gradual, particularmente para los bienes producidos en el país,

---

<sup>32/</sup> Consistente en general en: liberalización de precios claves -tasas de interés, salarios, tipo de cambio (homogenización)- mecanismos orientados a la reducción de la participación del Estado en la economía y reforma tributaria. Para el caso de Chile significó además una fuerte reducción del empleo público y en la segunda etapa, reformas laboral y previsional.

<sup>33/</sup> El momento resultó poco adecuado por la irrupción de la crisis que hace revertir rápidamente la política para reimplantarla de vuelta en 1983.

y se produjo cuando ya se hacía promoción de exportaciones, especialmente no tradicionales. También ha habido selectividad respecto a socios comerciales, casi desde el inicio del programa de reforma. Los acuerdos con sus principales socios, Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) en 1974 y Protocolo de Expansión Económica con Brasil (PEC) en 1975, tienen grandes especificidades sectoriales que hacen aún mayor el carácter selectivo de la política (**Anexo A.4**).

iii) El grado de integración con las economías vecinas en el caso de Uruguay -en virtud de tales acuerdos y de un proceso que luego concluye en MERCOSUR (Acuerdo de Complementación Económica No. 18, 1991 en el marco de la ALADI)- otorgaría el carácter de "regionalismo abierto" a la experiencia, en particular por sus efectos en el desarrollo de exportaciones no tradicionales.<sup>34/</sup> Esto también se manifiesta en una creciente especialización intraindustrial, observada en el caso de la industria química por ejemplo, cuyo desarrollo se apoya en el régimen de admisión temporaria y la presencia de empresas transnacionales (Vaillant, *op.cit.*). Debe notarse que el mercado subregional representaba en 1993 un 43% de las exportaciones totales de este país.

En Chile, sólo a partir de 1985, aunque desde 1991 con más fuerza, se inician diversos acuerdos bilaterales en el marco de ALADI, reorientando una estrategia que había sido en general de carácter unilateral y de diversificación de mercados de destino (**Anexo A.4**).<sup>35/</sup> Tales acuerdos tienen significancia especialmente para productos de mayor valor agregado, representando por tanto un mayor potencial de aprendizaje (Pizarro, 1994).

iv) En ambos países se ha constatado un desarrollo importante de la promoción de exportaciones.<sup>36/</sup>

En el caso uruguayo, este apoyo se inicia a mediados de los sesenta, pero se desmantela parcialmente entre 1979 y 1982, luego que se había intensificado en la primera etapa de liberalización. Se trata particularmente de reintegros progresivos en función del valor agregado, en un claro estímulo a las exportaciones no tradicionales que se complementa con impuestos a las exportaciones tradicionales ("detracciones") y el apoyo del gobierno en la búsqueda de mercados. En esa etapa, la promoción se articula con un régimen de importaciones en "admisión temporaria", que existe desde antes de 1960, en conjunción con los acuerdos comerciales y con

---

<sup>34/</sup> Regionalismo abierto en la perspectiva de la propuesta planteada por CEPAL (1994d). El aprendizaje en la producción derivado del proceso de integración subregional, permitiría posteriormente la diversificación de mercados, como ha ocurrido en lácteos y cerámicos (Vaillant, 1992).

<sup>35/</sup> Aunque participaba de conversaciones y acuerdos multilaterales, como la consolidación arancelaria, pero se había retirado del Pacto Andino en la primera etapa de la reforma. América Latina representa alrededor de un 20% del mercado de exportaciones chilenas, luego de los mercados asiáticos (30%) y europeos (25%); pero es el mercado más importante en el sector de manufacturas.

<sup>36/</sup> En CEPAL (1995a: 117 y 120) pueden verse los instrumentos vigentes en cada caso.

una "ley de promoción industrial" (PIN), cuya aplicación se intensifica en la segunda etapa de reformas (**Anexo C.1**).

En el caso de Chile, por su parte, la promoción de exportaciones se ha centrado en lo institucional -que muestra innovaciones importantes como PROCHILE- y en un conjunto de incentivos que no han tenido un carácter selectivo "a priori" (**Anexo B.4**). Algunos analistas consideran que la disminución del sesgo antiexportador por rebaja arancelaria, ha constituido el principal mecanismo de promoción de exportaciones (Ossa, op.cit.)

v) Finalmente, el aprendizaje de lecciones de la crisis, a partir de la cual se detuvieron o revirtieron los programas de rebaja arancelaria, hizo revisar el marco regulatorio de contexto y empujó a un mayor pragmatismo. En Chile, ello se expresa particularmente respecto a la regulación de la banca, al manejo de política monetaria y prestando especial atención a los efectos en el tipo de cambio.

#### **b) Mediano plazo**

La evolución post-crisis, vale decir el período 1985-93, se inicia en un contexto de crecimiento mundial pero menor oferta de financiamiento internacional, disminución de tasas de interés y de los precios del petróleo y con mejoría de los términos de intercambio.<sup>37/</sup> En general hay un entorno favorable hasta la crisis de los primeros años noventa, y con un deterioro persistente desde 1988, de los términos de intercambio para los productos de la región.

Uruguay, en particular, inicia la segunda etapa en un marco externo favorable, de mejoría de sus términos de intercambio y una expansión de la demanda procedente de Brasil.

Puede señalarse que, en esta segunda etapa de reformas, las experiencias difieren particularmente por el contexto macro y político interno en que se insertan, ya que cuando empieza esta nueva etapa, Uruguay esta iniciando su redemocratización. Las orientaciones del ámbito comercial, plantean de todos modos ciertas especificidades y diferencias que se muestran a continuación.

i) Ambos países reimplementan de un modo más gradual, programas de rebaja arancelaria, luego de algunos ajustes a raíz de la crisis.<sup>38/</sup> Persisten sin embargo, otros instrumentos de

---

<sup>37/</sup> Para las economías latinoamericanas, la postcrisis es un período de ajuste e internacionalización -en un contexto de mayor apertura y globalización mundial- que conllevan importantes caídas en la demanda agregada y en la inversión, con estancamiento en el PIB manufacturero y caídas en la producción de bienes de capital (CEPAL, 1994b). Debe recordarse que los ochenta son considerados la "década perdida" para los países en desarrollo, con caídas en el empleo y salario producto del proceso de ajuste. La dinámica de exportaciones responde en gran medida a procesos de devaluación -asociada a la crisis de la deuda.

<sup>38/</sup> Alza de aranceles en Chile (1983-84) y cambio de programa en Uruguay (1982).

protección que se reinstauraron o profundizaron a raíz de la crisis, como bandas de precios en el sector agrícola y sobretasas en diversos sectores en Chile.

En el caso de Uruguay, luego de retomada la rebaja en 1983, en 1985 se produce un alza por razones fiscales y desde 1986 se procede a una rebaja más sistemática. También hay un proceso de simplificación en su estructura, llegando a tener sólo 3 tramos al final de la reforma, en 1993. Desde los ochenta, los precios de referencia (PR) y precios mínimos de exportación (PME) han sido dos instrumentos que han aumentado el nivel de protección y de discriminación entre actividades productivas locales (Nattino, 1990).

ii) Chile profundiza la promoción exportadora, particularmente dirigida a exportaciones menores (no tradicionales), con un mecanismo de reintegro considerado de gran efecto, créditos preferenciales a sectores exportadores (silvoagropecuario, industrial y de turismo) y opciones selectivas en el ámbito de la inversión extranjera. Por otra parte, la disminución de aranceles se hace más coordinada con devaluaciones.

A partir de 1990, junto con la redemocratización, se reorienta la apertura de carácter uni y multilateral, que se había implementado a esa fecha, hacia una de carácter más bi o plurilateral a través de varios acuerdos. Tales acuerdos, junto con ampliar espacios preferenciales de comercio de bienes, contemplan facilidades en importantes áreas complementarias como son la prestación servicios y el flujo de inversiones (Pizarro, *op.cit.*)

iii) Uruguay, por su parte, en el ámbito de la promoción selectiva define exenciones arancelarias para insumos agrícolas y profundiza su política de promoción industrial (PIN), esta vez más dirigida a exportadores. Asimismo, establece una Ley de Zonas Francas en 1987, cuya historia se remonta bastantes años antes de la reforma, orientadas a promover la integración internacional (Laens, *op.cit.*).<sup>39/</sup> A fines de 1994 existían nueve zonas establecidas, dos de las cuales eran públicas aunque sólo una administrada por el Estado (Diario "El Observador", 29 de diciembre de 1994, Separata especial: Zonas Francas). Estas generarían aparentemente pocos efectos de arrastre hacia la industria local y enfrentarían algunas dificultades luego del tratamiento definido por el MERCOSUR respecto al Arancel Externo Común (AEC).

Adicionalmente, este país profundiza los acuerdos con Argentina y Brasil, ampliando su prioridad en cuotas dentro de tales países y otorgando a su vez preferencia en bienes de capital a sus vecinos. Otros acuerdos destacables son los que mantiene con China y la URSS.<sup>40/</sup>

En términos generales, pueden distinguirse ambas experiencias por la selectividad presente en el caso uruguayo a diferencia de la neutralidad relativa que ha presentado Chile.

---

<sup>39/</sup> En el caso de Chile, también se habían creado Zonas Francas casi al inicio de la reforma, pero con un carácter más de promoción territorial que de apertura e industrialización.

<sup>40/</sup> China constituye alrededor de un tercio de las ventas uruguayas de tops de lana.

El conjunto de instrumentos implementados por Uruguay habían conducido a un nivel de protección efectiva menor que en etapas anteriores, pero de notable mayor dispersión, vale decir el sistema estaba sujeto a un nivel de discriminación alta (Macadar, 1988).<sup>41/</sup> Sin embargo, la selectividad en el caso de Uruguay puede caracterizarse como un complejo sistema que contiene: tramos arancelarios, acuerdos comerciales que otorgan preferencias a sectores específicos, régimen de admisión temporaria e implementación de precios "fictos" (PR, PME) que operan particularmente para determinados sectores.

Esta batería de instrumentos en el caso uruguayo, que habría conducido a una suerte de protección en un mercado (regional) ampliado; al mismo tiempo, pueden haber dificultado la operación y restado claridad a los incentivos hacia el sector externo. Tales características, sumadas a la variabilidad de la política, contribuirían a explicar el menor desempeño relativo.<sup>42/</sup>

Este país enfrenta ahora la necesidad de una mayor coordinación de políticas en el proceso de avance del MERCOSUR y en particular la convergencia de aranceles (CEPAL, 1995b). Este mismo hecho plantea grandes desafíos respecto a las zonas francas, cuyos productos estarían sujetos al arancel externo común, perdiendo por tanto la ventaja de localización para empresas uruguayas, aunque conservan la ventaja que tenían para exportar fuera de la subregión. Con ello, adquieren mayor relevancia en términos promocionales, otros instrumentos como los acuerdos binacionales y la promoción industrial existentes.

Por su parte, la mayor neutralidad relativa -arancel uniforme con pocas excepciones-<sup>43/</sup> en el caso chileno puede ayudar a explicar la mayor dinámica de exportaciones primarias, en áreas donde el país presenta claras ventajas comparativas (naturales). Debe señalarse además, que ha habido alguna selectividad precisamente en torno a sectores primarios o de procesamiento de recursos naturales: eliminación de restricciones a la exportación forestal con menores grados de procesamiento, bandas de precios agrícolas, fondos de estabilización en petróleo y cobre.

Asimismo, la creciente articulación en un conjunto de acuerdos bilaterales con que opera actualmente, va restando simplicidad al sistema homogéneo que se había construido. Este conjunto de acuerdos comerciales, que introduce una mayor heterogeneidad en el tratamiento a

---

<sup>41/</sup> A modo de referencia, mientras la protección efectiva real en la industria entre 1981 y 1985 había pasado de 68.6% a 30.2% -promedio ponderado- el coeficiente de variación subió de 104.2% a 159.8%. Puesto en otros términos, mientras el promedio de protección para el mercado interno en 1985 era de 45%, el rubro de Vestuario y calzado tenía un nivel de -15.4% y el de Metálicas básicas 180.7% (Macadar, *op.cit.*: 21/2).

<sup>42/</sup> Argumento desarrollado por ejemplo con relación a la industria del cuero en CEPAL (1992d).

<sup>43/</sup> Básicamente arancel 0% en artículos específicos e impuestos adicionales al lujo.

sectores -y lleva la tasa real de aranceles a niveles del orden del 8% ó 9%-44/ tiene sin embargo, alguna potencialidad en términos de una segunda fase exportadora orientada a productos de mayor valor agregado.

## 2. Contexto de políticas y evolución macro

La estabilidad y desempeño macroeconómico se consideran requisitos imprescindibles para tener mejores resultados en el proceso de reforma comercial, cuyos incentivos se complementan con aquellos derivados del contexto global (Damill y Fanelli, 1994; Michaelly y otros, op.cit.). Se puede entender que "...es improbable que los empresarios aprovechen los cambios en los precios relativos cuando hay un alto grado de incertidumbre en cuanto al nivel general de precios." (Rodrik, 1995: 211). Sin embargo, dado el exhaustivo tratamiento que se hace en otros trabajos respecto a estos temas, se plantearán sólo los aspectos considerados más esenciales del contexto macroeconómico en los países que estamos analizando.

Es precisamente en el ámbito de políticas y contexto macro acompañantes -tanto por el conjunto como por la secuencia de políticas- donde probablemente se observan las mayores diferencias de las dos experiencias a lo largo del período, pero divergiendo aún más en la post-crisis. Esto no obstante, haber iniciado la reforma con prescripciones muy similares, en el marco de una estrategia neoliberal.45/

### a) Largo plazo

i) Los objetivos de **estabilización** están presentes desde temprano en los procesos de reforma. Ambos países usaron el **tipo de cambio** con tales fines, a través de devaluaciones preanunciadas (la "tablita"), mecanismo que se implementa a dos años de iniciado el programa de rebaja arancelaria en Chile (1976),46/ y cuando se anuncia el programa en Uruguay (1978).

Esta medida en general, en tanto condujo a procesos de apreciación cambiaria, entró en contradicción con la rebaja de aranceles en su objetivo de reducir el sesgo antiexportador e indujo una aceleración del ritmo de importaciones.

---

44/ A modo de referencia puede señalarse el nivel general de aranceles a fines de 1994, para algunos países con los que Chile tiene ACE: México (5%), Venezuela (6.5%), Colombia (6.5%). El nivel de aranceles para estos mismos países, correspondiente a productos de desgravación lenta es de 8%, 8.5% y 8.5% respectivamente (Pizarro, op.cit.).

45/ Las características globales de ésta, en la primera etapa, así como las especificidades de ambas experiencias se encuentra en Ramos (op.cit.).

46/ En Chile, las políticas fiscal y monetaria restrictivas para estabilizar la economía y reducir déficit fiscal, son especialmente fuertes en el programa de emergencia, diseñado en 1975, para enfrentar el shock petrolero, con disminución del gasto, aumento de impuestos y eliminación de exenciones al IVA.

Más allá de tales episodios, la inestabilidad macroeconómica predominante en Uruguay -dadas su total apertura financiera e integración comercial y dependencia de la evolución de países vecinos- supone desde 1974 un nivel inflacionario promedio superior al 60%.<sup>47/</sup> Los niveles de inflación en Chile, que habían sido del orden del 500% en 1973-74, a partir de 1977 cae bajo el 100% en un proceso decreciente, aunque no sistemático, que le permite llegar en los últimos años a niveles de un dígito, estableciendo un marco macro más estable para la toma de decisiones (**Anexo B.5**).

ii) La liberalización del mercado financiero interno en ambos casos, y en Uruguay en conjunto con el mercado internacional, eleva fuertemente las **tasas de interés**, poniéndolas por sobre la tasa internacional (Ramos, 1984: 186). El amplio diferencial entre tasas internas e internacionales en Chile, induce endeudamiento externo e inversión financiera especulativa, que lleva al colapso del sistema financiero durante la crisis. En Uruguay, la tasa de interés se ubica por debajo de la tasa de inflación permitiendo un boom de actividades en el sector no transable y promoviendo un fuerte endeudamiento, que también hace colapsar su sistema financiero.

iii) En el marco de un ciclo descendente de la actividad económica y una fuerte desregulación en el mercado laboral, los **salarios** presentaron fuertes caídas en los inicios de la reforma, particularmente en Chile -en un proceso que venía de años anteriores- que ubicaron en el plazo de dos años, el nivel de salarios cerca de un 40% más bajo que en 1970. En torno a 1976, el comportamiento empieza a diferenciarse significativamente. Uruguay, por su parte, ha venido presentado un proceso casi sostenido de disminución de los salarios reales, con alguna estabilización después de la crisis. Ambos países tuvieron una disminución del salario real a partir de 1982, recuperándose desde 1984 en Uruguay y desde 1985 en Chile (**Anexo A.5**).<sup>48/</sup>

## b) Mediano plazo

En la post crisis, las tasas de interés internacional tendieron a estabilizarse -luego de la fuerte alza entre en 1980-1982 (**Anexo B.6**)- lo cual ha permitido recuperar sendas de crecimiento y niveles "normales" en la inversión en ambos casos, aunque con más fuerza en el caso chileno. En la perspectiva de este mediano plazo, segunda etapa de reformas, las diferencias son más notables entre ambas experiencias, básicamente en los siguientes ámbitos:<sup>49/</sup>

---

<sup>47/</sup> Con la sola excepción de 1982, en que alcanza un 19%; recién en los noventa, pareciera presentar una tendencia decreciente aunque estable que lo ubica en torno al 40% en 1993, luego que en 1990 superara el 100% (**Anexo C.2.a**).

<sup>48/</sup> La evolución general de salarios, que refleja los altos costos distributivos de las reformas, si bien puede haber contribuido a aumentar la competitividad de las exportaciones, también puede haber generado rezagos en la adopción de tecnologías para mejorar la productividad.

<sup>49/</sup> Se encuentran elementos muy importantes para analizar este período, en las siguientes fuentes: a) **Chile**: CEPAL, 1994e; French-Davis y otros, 1994; b) **Uruguay**: Laens, *op.cit.*; c) **etapas más recientes**: CEPAL (Estudio y Panorama Económico).

i) Chile, en un marco de mejor gestión macroeconómica, pero también de un precio del cobre considerablemente mejor que en etapas previas, obtiene logros importantes en materia de estabilización (inflación a niveles de un dígito en los últimos años).<sup>50/</sup> Mantiene una política encaminada a un **TCR** alto y las **tasas de interés** se ubican en un nivel considerablemente más bajo que en la etapa anterior (**Anexos B.5 y B.6**).

Desde los noventa, la intervención en el mercado cambiario para impedir apreciaciones muy altas derivadas de la afluencia de capitales, se combina con operaciones de mercado abierto para esterilizar el aumento de liquidez y con diversos instrumentos para regular la entrada de capitales de corto plazo (Ffrench-Davis y otros, 1994). La preocupación por los niveles de TCR derivan no sólo de su incidencia de corto plazo en las exportaciones, sino también sobre los niveles de inversión (Moguillansky y Titelman, 1993).

Innovaciones respecto a la IED,<sup>51/</sup> la consolidación de las reformas previsional -como mecanismo de ahorro forzoso- y del mercado de seguros, transformaciones institucionales en el mercado financiero, un nuevo proceso de privatizaciones, una reforma tributaria que incentiva la reinversión de utilidades y un significativo apoyo financiero de parte de organismos multilaterales proveen de incentivos y financiamiento a la inversión.<sup>52/</sup> (Uthoff, 1995). A ello se suman incrementos de la inversión pública en infraestructura, mecanismos de estímulo para la adquisición de vivienda -subsidio a la demanda habitacional- así como dinámica de ingresos, recuperación del mercado interno, que impactaron positivamente en la construcción. El dinamismo de este sector, con importantes efectos de empleo y articulaciones hacia la industria nacional, incide muy favorablemente en el crecimiento del período (CEPAL, 1994e).

Los **salarios reales** sin embargo, se mantienen variables desde 1983, cuando tuvieron una caída importante, repuntando más sistemáticamente sólo desde 1988, para ubicarse recién en 1992 a los niveles de 1970. (**Anexo A.5**).

ii) Uruguay en cambio, encuentra dificultades para detener la **inflación**, un importante déficit fiscal y parafiscal, producto de una significativa asistencia a bancos que cayeron en insolvencia durante la crisis financiera y limitaciones de capacidad instalada por la fuerte caída de inversiones entre 1980 y 1985. Sin embargo, el **tipo de cambio**, al igual que en el caso chileno, se encuentra en un nivel mayor que en la primera etapa, aunque con apreciación más intensa y sistemática desde 1990.

---

<sup>50/</sup> Con un retroceso sólo en torno a 1989-90, cuando se estaba llegando a niveles máximos de uso de capacidad instalada.

<sup>51/</sup> Particularmente el Capítulo XIX, que autorizaba, con un subsidio importante, a inversionistas externos a intercambiar títulos de la deuda externa por capital nacional.

<sup>52/</sup> En 1983 se inicia un convenio con el FMI y Banco Mundial, dando paso en 1985 al programa de "ajuste estructural".

El retorno a la democracia con que se inicia este período en Uruguay, supone el restablecimiento de algunos derechos laborales como el "consejo de salarios" y la indexación salarial. A partir de 1984 logra revertirse la tendencia a la caída de **salarios** para estabilizarse y adquirir una casi sistemática gradual mejoría. De cualquier modo, actualmente los salarios reales se ubican en torno a un 60% del nivel de 1970 (**Anexo A.5**).

En síntesis, con avances importantes respecto a la primera etapa, en términos de TCR y tasa de interés y algunos rezagos en materia de salarios en ambos casos; la mayor diferencia se produce respecto a la estabilización y déficit público, en los que Chile ha mostrado claramente un mejor manejo y desempeño. Se trata de un período de alto crecimiento con mayor incidencia de los no transables.

### **3. Principales características del cambio en los incentivos**

A modo de recapitulación puede señalarse que, en términos generales la variación de precios relativos a lo largo del período ha orientado la economía hacia los transables, por una clara disminución del sesgo antiexportador, especialmente en Chile. Sin embargo, diversos mecanismos del entorno macro han dificultado y acarreado -en particular en la primera etapa- importantes costos al proceso de ajuste de los agentes económicos al nuevo marco de incentivos. La evolución de precios clave -inflación, tipo de cambio, salarios- resultante de políticas comerciales y macroeconómicas, han jugado muchas veces en contra de los objetivos de reestructuración para la apertura, ya sea por una mayor valorización relativa de los no transables o por restricciones al desarrollo de factores productivos.

Los salarios y tasa de interés han sido poco favorables al desarrollo productivo en parte importante del período analizado, aunque claramente más favorables en la segunda etapa. Ello ha inducido en distintos momentos, inversión financiera por sobre la productiva y se han inhibido modernizaciones por el bajo nivel de salarios que ha predominado. En este sentido, Chile estaría en mejores condiciones relativas durante la segunda etapa, más todavía si se considera su mayor estabilidad macro.

En cuanto a la política comercial, diversos estudios realizados sobre cada experiencia, coinciden en otorgar una mayor "credibilidad" en la reforma chilena respecto a la uruguaya. El temor al cambio en las reglas del juego en el caso de Uruguay, y por tanto el clima de incertidumbre, es una función tanto de la propia institucionalidad como de los efectos de cambios en los países vecinos. Las medidas implementadas en el caso de Chile han simplificado el régimen de comercio exterior, otorgando transparencia a los incentivos, precisamente por su mayor homogeneidad relativa, persistencia y menor sobreposición de regímenes de promoción.

## B. CONDICIONES GLOBALES PARA EL APROVECHAMIENTO DE INCENTIVOS

Si en el cuadro definido por la reforma, particularmente en sus aspectos macroeconómicos, ya podían distinguirse diferencias significativas entre las experiencias de Chile y Uruguay; cuando se intenta explorar las condiciones de aprovechamiento de incentivos, pueden hacerse todavía mayores distinciones, resultando más importantes en este ámbito las condiciones de partida y las dinámicas sociales y políticas de contexto.

### 1. Características de los mercados

Una de las principales diferencias entre ambas economías se produce en el funcionamiento de los mercados de factores, cuyas transformaciones revisaremos brevemente.

#### a) Mercado de capitales

Este es en general un mercado con grandes imperfecciones y asimetrías de información. En Chile, ello es especialmente cierto en la primera etapa, con la existencia de importantes grados de segmentación que deja en desiguales condiciones a quienes tienen acceso a crédito externo a tasas más favorables que las elevadas tasas internas. Esta diferenciación se manifiesta entre grandes y pequeñas empresas, otorgando diferentes posibilidades de inversión a tales estratos. En la segunda etapa, las tasas de interés domésticas se ubican a un nivel más bajo que en el período anterior y bastante próximas a las tasas de interés internacional.

Por otra parte, junto a los cambios institucionales que otorgan bastante fluidez al mercado financiero se establece una regulación más cuidadosa del sistema.<sup>53/</sup> La crisis de la deuda, con su secuela de insolvencias y quiebras, sienta las bases de aprendizaje -lecciones de ensayo-error -para el ordenamiento posterior. Esto es particularmente importante en lo referido al control del riesgo, restricciones a transacciones entre agentes relacionados, requisitos deuda-capital, etc. (Valdés, 1993).

En Uruguay por su parte, con posterioridad a la apertura financiera, intentando convertir a Montevideo en centro financiero internacional, si bien se da total movilidad a los capitales privados, no se producen mayores transformaciones institucionales que otorguen mayor estabilidad en el sistema. Hacia fines de los setenta se había generado una fuerte dolarización de la economía e importante entrada de capitales como inversiones o préstamos, facilitada por la desregulación implementada, en contraposición a severos controles cambiarios en países vecinos (Banda, 1990).

---

<sup>53/</sup> Las reformas al mercado de capitales, conteniendo la creación y regulación de fondos de pensiones desde 1980 -agentes participantes, cartera de inversiones, requisitos de rentabilidad- así como del mercado de valores -información de transacciones, clasificación de riesgo, fiscalización- se analizan en Arrau (1994) y Uthoff (1995).

Por otra parte, las dificultades de manejo respecto a la inflación, ubican las tasas de interés en este país a niveles que estimulan principalmente el endeudamiento en moneda extranjera, lo que tiene efectos traumáticos -iliquidez e insolvencia generalizada- cuando se produce la maxidevaluación de 1982. Los intentos de "normalización" de la situación de sobreendeudamiento, que ha tenido grandes efectos en el déficit fiscal, toma bastante más tiempo que en Chile y sólo en 1989 permite iniciar reformas al sistema.<sup>54/</sup>

Adicionalmente, en el caso de Chile, el cambio de estrategia había conducido a una importante reestructuración de la propiedad que conduce a la conformación de "grupos económicos" nacionales, con una capacidad para complementar o profundizar mercados financieros o del trabajo. Tales organizaciones, se van reestructurando en las diversas etapas, particularmente en torno a la crisis, para avanzar hacia mayores asociaciones con inversionistas extranjeros en especial desde 1985 (Sánchez y Paredes, 1994, Rozas y Marín, 1989).

En el caso de Uruguay, el capital privado nacional tiene una importancia relativa mayor que el Estado y que las transnacionales en el conjunto de las grandes empresas; sin embargo, ese capital contiene una mayor presencia de empresas independientes que de grupos económicos. Asimismo se aprecia una participación -como porcentaje de las ventas de grandes empresas en 1990- de casi un 10% de organización cooperativa, particularmente en sectores agroindustriales.<sup>55/</sup> (Stolovich, s/f).

#### **b) Mercado laboral**

Las condiciones de operación de los mercados laborales se asemejan en términos generales en ambas experiencias, por la similitud de condiciones sociopolíticas en que se implementa el programa; pero en el caso de Chile se anticipan reformas en su regulación y en particular en el ámbito previsional, que flexibilizan y disminuyen costos por el lado de la demanda. A modo de referencia puede señalarse que habiendo una carga fiscal total similar en estos dos países, 25% del PIB como promedio de 1987-89, la carga de seguridad social es de 2% en Chile y de 7% en Uruguay (CEPAL, 1992c: 82).<sup>56/</sup>

Con la recuperación democrática en Chile, recién en 1990, cambia la regulación del mercado laboral, en el sentido de reequilibrar los poderes de negociación involucrados. La reforma de 1981 en Chile -Nueva Ley Laboral- había disminuido fuertemente los derechos de

---

<sup>54/</sup> El itinerario de este proceso, que supone importantes disposiciones de refinanciación (profundizada en 1985), compras de cartera, reorganización de entidades financieras y reformas recientes al marco regulatorio (1989), se encuentran en Banda (op.cit.).

<sup>55/</sup> Se puede suponer que este tipo de organización puede haber jugado, de un modo similar a los grupos económicos, el rol de internalización del desarrollo de factores, escalas y externalidades en distintas fases de las cadenas productivas.

<sup>56/</sup> Con la reforma previsional en Chile, los costos no salariales para el empleador pasan de un 40% a un 3% (Agacino y Rivas, 1993).

inamovilidad y el poder sindical, a lo que posteriormente se agrega la eliminación de reajustes salariales y disminución de topes de indemnización por despidos. Esta reforma, de algún modo sanciona legalmente medidas que ya se habían tomado a los inicios del régimen militar (1973-74).

En Uruguay en cambio, además de haber tenido un retorno a la democracia cinco años antes, existe un sindicalismo más sólido con relativa autonomía de partidos y del Estado, que juega un rol importante en el proceso de reconstrucción democrática (actualmente, una tasa de 40% de sindicalización).<sup>57/</sup> Condiciones que permiten recuperar algunas conquistas como la reinstauración de los consejos de salarios y la indexación salarial.

Por otra parte, la reestructuración económica vivida por ese país, si bien debilita los sindicatos pilares del movimiento sindical (frigorífico, textil), supone una casi duplicación de trabajadores industriales, potencialmente sindicalizables, entre 1968 y 1987; cuadruplicando el número de los vinculados a actividades exportadoras en la industria manufacturera (CIEDUR-DATES, s/f).

En el caso de Chile, se habían experimentado, grandes impactos en términos de desempleo derivados de la fuerte reestructuración/ desindustrialización, particularmente de la primera etapa y hacia fines del período de crisis, que revelarían dificultades de ajuste y que habrían generado importantes procesos de "desaprendizaje" y debilitamiento aún mayor de las organizaciones de trabajadores.

El fenómeno de fluctuación y profundización del desempleo se presenta con mayor fuerza en Chile donde se llega a más de un 30% en 1983 comparado con un 16% en Uruguay (**Anexo A.5**). Uruguay, aparte de enfrentar menores vaivenes en la actividad económica, hace su ajuste hacia una escasa dinámica de demanda por la vía de la emigración, particularmente en una primera etapa, más significativa en estratos de mayor calificación (Laens, op.cit.).

Desde 1984 en ambos países se aprecia una tendencia decreciente del desempleo, casi estabilizándose en torno a un 10% en Uruguay y alcanzando en Chile alrededor de un 5-6% en los últimos años. Ello indica que en Chile los desajustes globales se estarían superando en un contexto de crecimiento económico que ha permitido tal disminución.<sup>58/</sup>

A lo largo de todo el período, Uruguay, con fluctuaciones algo menores que Chile en términos de desempleo, ha mantenido un nivel relativamente elevado de éste (10%) y aparentemente con mayores rigideces en la segunda etapa de reformas (Allen y otros, 1994). Este comportamiento se ubica en el contexto de un menor crecimiento relativo de la actividad económica global, con mayores rezagos en los años más recientes.

---

<sup>57/</sup> Chile, al fin del régimen militar tenía una sindicalización del orden del 10%.

<sup>58/</sup> Dinámica que no se compadece con un nivel de pobreza y evolución de disparidades menos favorables que en Uruguay (CEPAL, 1994a).

## 2. Desarrollo institucional

Como se indicara en la sección conceptual, existen al menos dos ámbitos de interés en lo que respecta al desarrollo institucional, uno referido al sistema económico en su conjunto y otro más relacionado a la apertura. En ambos pueden encontrarse, tanto componentes "normativos" como "organizativos" y de fomento.

En el primero de ellos, el de la institucionalidad global, se han producido grandes transformaciones en Chile que pueden resumirse en un fuerte proceso privatizador combinado con innovaciones en materia de regulación. Estas transformaciones han sido muy importantes en el ámbito previsional, en seguros de salud, en inversión extranjera, en servicios como la energía eléctrica y las telecomunicaciones y en el sector financiero. En el ámbito productivo, la privatización ha alcanzado prácticamente todos los sectores con excepción del cobre y otros mineros, aunque se han abierto allí posibilidades respecto a nuevas inversiones. En este caso se ha asistido a dos momentos de privatización, coincidentes con las dos etapas y orientaciones de la reforma, con significativos subsidios en los precios de venta en ambas pero con profundidad superior en la segunda etapa.<sup>59/</sup>

En Uruguay no se ha constatado un proceso de privatizaciones como el ocurrido en Chile, aunque se han producido arreglos institucionales en esa dirección -privatización de carácter "periférico"- como la liquidación de empresas productivas (frigoríficos en 1978) y la supresión (transporte ferroviario) o externalización de servicios públicos (algunas funciones del aeropuerto, de puertos y de seguros, telefonía celular). El menor avance relativo del proceso privatizador deriva de la baja participación del Estado en la actividad productiva antes de la reforma y a la mayor resistencia socio-política encontrada.<sup>60/</sup> Una expresión de ello es que recién se estaría iniciando la reforma previsional luego de amplio debate político y a pesar de visualizar en el sistema de seguridad social, una de las principales causas de déficit público (Stolovich, op.cit.; Arce y otros, 1989; Mieres, 1994).

En el componente "organizativo", como ya se mencionaba en la sección III.B, una importante institución -CORFO- sobre la cual se implementó el proceso de industrialización en Chile, ha tenido también significativos cambios en el período de reforma, acordes a la nueva concepción del Estado (Alvarez, op.cit.). Como el conjunto de las instituciones del Estado, ésta ha transitado en general desde acciones y fomento en el ámbito de la oferta hacia el de la demanda, y manifiesta una preocupación creciente hacia el perfeccionamiento institucional

---

<sup>59/</sup> La primera etapa fue básicamente una devolución de empresas requisadas, mientras que la segunda contuvo reprivatizaciones de empresas intervenidas durante la crisis y privatizaciones de grandes empresas estatales (Dekock, 1995; Rozas y Marín, op.cit.).

<sup>60/</sup> El Estado se encontraba particularmente ligado a sectores básicos de infraestructura (energía, telecomunicaciones). La privatización planteada en la Reforma, que empujaba el gobierno iniciado en 1990, fue rechazada en un referendun en 1992.

(Anexos B.1 y B.2).<sup>61/</sup> Las expresiones más claras de ello, pueden verse en su retiro de la participación directa en actividades productivas (privatización), el avance al autofinanciamiento de los institutos públicos sectoriales de promoción productiva y tecnológica y el involucramiento creciente de agentes privados intermediarios para operacionalizar las acciones de fomento.<sup>62/</sup>

En lo que respecta al desarrollo institucional de apoyo a la apertura/ competitividad, además de los cambios en el componente "normativo" que supuso la reforma comercial, pueden explorarse otras áreas generales clave para la competitividad, como son los sistemas de capacitación, el acceso a financiamiento e infraestructura -en materia de caminos y puertos por ejemplo. Estos han sufrido transformaciones en su regulación y agentes participantes, y han sido sujetos de importantes cambios tecnológicos.<sup>63/</sup>

Pero interesa mostrar en especial el componente "organizativo", donde se han hecho algunas innovaciones importantes, particularmente en los ámbitos del desarrollo productivo-tecnológico y de la promoción de exportaciones. En tales áreas, cabe destacar la creación de PROCHILE y la Fundación Chile. Instituciones que empiezan a operar desde la primera etapa pero profundizan su acción desde 1985, apreciándose un esfuerzo de articulación público-privada así como un empuje a la asociatividad de agentes privados (Anexo B.2).

Como se sabe, la orientación global de la estrategia económica durante el gobierno militar, es decir la mayor parte del período analizado, le otorga bastante cercanía y afinidad con los agentes privados. Con los gobiernos democráticos y el desafío de la "segunda fase exportadora", se ha buscado profundizar la articulación de actores que operan en el ámbito productivo y exportador (Rosales, 1993). Esto se ha expresado en mecanismos como el Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC) y el Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF),<sup>64/</sup> algunos diseñados para las PYMES (Proyectos de Fomento-PROFOS, Incubadoras) y el más reciente Foro de la Productividad.

Cabe destacar que en una de las iniciativas más interesantes surgidas en el período de reforma, Fundación Chile, pueden apreciarse varios rasgos comunes con la histórica CORFO, a

---

<sup>61/</sup> La orientación de este organismo en el rediseño institucional actual, supone la necesidad de "... tener recursos para catalizar inversión privada y que sean los particulares el motor de desarrollo"; como lo indicaba recientemente uno de sus ejecutivos (Diario El Mercurio, 28.10.95: "CORFO: Un camino difícil").

<sup>62/</sup> Ello puede apreciarse en las diversas modalidades con que orienta los programas destinados a la Pequeña y Mediana Empresa (PYME), en particular en los ámbitos de financiamiento y asistencia técnica. A modo de ejemplo pueden citarse los Cupones de Bonificación de Primas de Seguros de Crédito (CUBOS) y la Subvención a la Asistencia Financiera (SUAF).

<sup>63/</sup> Una presentación general en este sentido, se encuentra en CEPAL (1992b), donde además se examina el rol de la infraestructura, tema al que no haremos mayor referencia en este trabajo.

<sup>64/</sup> Antecedentes al respecto se encuentran en Chile. Ministerio de Economía (s/f) y Díaz (1995b).

pesar de que ésta naciera en el marco de otra estrategia de desarrollo y de una muy diferente concepción del Estado. Las similitudes se dan en términos de:

- i) Flexibilidad y autonomía del Estado, a pesar de tener participación de éste;<sup>65/</sup>
- ii) Solvencia técnica de sus funcionarios reconocida por los otros agentes económicos;
- iii) Significativos esfuerzos de articulación con el sector privado e importante generación de externalidades para las actividades de éste;
- iv) Aprovechamiento de las ventajas comparativas en materia de recursos naturales para desarrollar exportaciones con mayor valor agregado; y
- v) Generación de actividad empresarial directa con importantes efectos demostrativos al resto del sistema económico, que en el caso de la Fundación de Chile se concibe desde un inicio con un carácter transitorio, para luego venderse a privados.<sup>66/</sup>

Otra institución surgida en este período, PROCHILE, para favorecer el crecimiento y diversificación de exportaciones, tiene en común con la Fundación Chile, el fomento a la creación y difusión de externalidades, así como el fomento a la asociatividad de productores/exportadores para enfrentar las importantes economías de escala presentes en la comercialización y otras etapas de la cadena productiva.<sup>67/</sup>

En el caso de Uruguay, se diagnostica una mayor dispersión de esfuerzos y poco diálogo público-privado, en un contexto de difusa valoración empresarial. Ello puede ilustrarse en la gran cantidad de organismos que desde distintas inserciones institucionales y funciones han participado en la promoción de innovación para el sector exportador. En ese marco hay al menos tres instituciones que han jugado un rol muy importante y que actualmente se encuentran en procesos de rediseño institucional.

- i) UAPI, que en su objetivo de promoción/ reconversión industrial, intermedió buena parte de la inversión desde mediados de los setenta. Vinculada a la Ley PIN, administró diversos instrumentos de promoción y en particular facilitó el acceso al crédito de largo plazo;

---

<sup>65/</sup> En el caso de la Fundación Chile, creada en agosto de 1976, el Estado concurre a la constitución de esta institución, con aportes igualitarios a la empresa transnacional ITT (Muñoz, 1995a).

<sup>66/</sup> Esta institución ha logrado el autofinanciamiento, por medio de la venta al sector privado de empresas que han logrado desarrollar transferencia tecnológica e incursionar en nuevos mercados y a través de la prestación de servicios calificados (control de calidad entre otros). Ver Muñoz, *op.cit.*

<sup>67/</sup> PROCHILE, muy bien evaluada en sus funciones de promoción externa, se encuentra en rediseño para ir perfeccionando sus instrumentos y cubriendo nuevas necesidades en el proceso de internacionalización de empresas chilenas (Diario Estrategia, octubre, 1995).

ii) LATU, organismo muy importante en la dinamización del desarrollo tecnológico industrial a través de funciones de control y asistencia técnica. Capta fondos del régimen de admisión temporaria y de las exportaciones tradicionales; y

iii) CNTPI, particularmente orientada a información y capacitación empresarial, tiene una historia de buena articulación con el sector privado. (**Anexo C.4**)

A pesar de reconocer las importantes tareas desempeñadas por éstas y otras instituciones, se aprecian aún carencias en materia institucional que se visualizan no ajenas al desempeño económico presentado por el país y por tanto al "clima" resultante de dicho desempeño (Stratta y Halty, 1992).

A modo de síntesis, puede decirse que en Chile se ha avanzado en términos de fluidez del mercado financiero y desarrollo institucional de apoyo a la apertura, lo que puede explicar el dinamismo en el proceso de inversiones, especialmente ligadas a los sectores exportadores, en lo que la IED también ha tenido un rol importante. La fortaleza de su institucionalidad en términos organizativos, debe remontarse sin embargo, a la etapa prereforma. En Uruguay, a pesar de la apertura de su sistema financiero desde los inicios de la reforma, pareciera haber mayores desafíos en términos institucionales y de perfeccionamiento de mercados, que en el caso chileno. El cuadro macro marcado por la cadena de relaciones apreciación-inflación-déficit fiscal le otorga pocas posibilidades de maniobra; con una alta dependencia además, financiera y de mercados de los países vecinos. Ello puede explicar en parte que no se hayan alcanzado los niveles de inversión que se dieron en la primera etapa, lo cual puso límites a la reactivación observada postcrisis, marcando una recuperación más lenta.

De cualquier modo, la lección principal que podría sacarse de estos casos, es el proceso de aprendizaje en que participan tanto el gobierno como otros agentes económicos, que va permitiendo una evolución en las capacidades de crecimiento.

### **C. DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA EL CRECIMIENTO**

La necesidad de tener apreciaciones de mediano y largo plazo respecto a la formación de capacidades, obliga a poner esta preocupación en al menos tres perspectivas temporales. Primero, existen capacidades desarrolladas con anterioridad a la reforma que maduran o dan resultados dentro del período de reforma. Segundo, existen incentivos generados en el marco de la reforma para el desarrollo de capacidades, que se expresan durante ella. Tercero, existen capacidades desarrolladas al amparo de la reforma que darían resultados con posterioridad a ella.

Como se mostrara en el Capítulo III, tanto en Chile como en Uruguay, es claro que el desarrollo de las capacidades de crecimiento es un proceso que viene al menos de un par de décadas antes a la reforma, en cuestiones como el desarrollo y perfeccionamiento de recursos e infraestructura. En el caso de Chile, ello puede apreciarse para los sectores forestal, pesquero y

hortofrutícola -rubros que han tenido una significativa dinámica exportadora- donde además pueden encontrarse algunos de los más claros ejemplos de política selectiva post reforma. Para el caso de Uruguay, siempre se ha subrayado el alto nivel de calificación de su fuerza de trabajo. En este caso, las bases productivas desarrolladas con anterioridad a la reforma, son enfatizadas por diversos estudios, particularmente en el ámbito agroindustrial.<sup>68/</sup>

El desarrollo de capacidades para el crecimiento se realiza a través de diversos esfuerzos que interactúan y se complementan, pero resultan particularmente relevantes aquellos vinculados a: inversiones, formación de recursos humanos y esfuerzo tecnológico. Y uno de los aspectos a destacar en cuanto a tales capacidades es el desarrollo de agentes, funcionales al proceso de apertura, aunque influidos también por este proceso. Dentro de ello, se hará especial referencia a la dinámica que han presentado los agentes empresariales en cada experiencia.

### 1. Las inversiones

Respecto a los períodos previos a la reforma (presentados en III.A), el rezago en la inversión en Chile, especialmente importante en 1974-76 -aunque con un crecimiento notable entre 1976 y 1981- está asociada a un aumento de las tasas de interés, producto de la liberalización financiera interna (**Anexo A.6**). La disminución relativa de las importaciones de bienes de capital, se puede asociar a esta baja de inversión y al cambio en los precios relativos con respecto a la importación de bienes de consumo. Hacia fines de los setenta sin embargo, con el crédito externo barato y una fuerte apreciación, se presenta una expansión en la importación de bienes de capital, en un contexto de crecimiento de la inversión particularmente fuerte entre 1979 y 1981.

En el período 1974-75, se habían establecido las regulaciones a la inversión extranjera directa, las que de un modo similar en ambos casos -Decreto Ley (DL) 600 en el caso de Chile y Decreto 808 en Uruguay- diferencian el tratamiento respecto al capital nacional sólo en lo que respecta al acceso a crédito interno de mediano y largo plazo. (Calderón, 1994). En el caso de Chile, la IED no empieza a ser significativa hasta 1985, ya que a fines de los setenta el flujo de recursos externos llega particularmente en términos de créditos al sector privado.<sup>69/</sup>

La dinámica de inversión en Uruguay, es bastante diferente en la primera etapa de la reforma, alcanzando coeficientes en torno al 20% del PIB, que superan los niveles de Chile e históricos de Uruguay. Esto puede ser explicado en alguna medida, por la construcción de represas y puentes binacionales (Salto Grande) a cargo del sector público; pero también por una fuerte inversión privada dirigida a los no transables (Balneario de Punta del Este), frente a una tasa de interés rezagada respecto a la inflación. Sin embargo, esta dinámica se revierte profundamente a partir de 1980 -las inversiones cayeron en promedio 11% anual entre 1978 y

---

<sup>68/</sup> Vaillant (s/f), CEPAL/FAO (op.cit.), CEPAL (1992d).

<sup>69/</sup> El flujo promedio anual entre 1974 y 1984, a través del DL 600, es de menos de un tercio de lo que fue el promedio 1985-89 y menos de un séptimo de lo que fue en 1994 (Calderón y Griffith-Jones, 1995).

1985- llegando a representar al final de ese período sólo un 8% del PIB.<sup>70/</sup> Dicha tendencia es más significativa y prolongada que la sufrida por Chile en los años de la crisis.

La **segunda etapa** para ambos países representa un período de casi sistemático crecimiento aunque a ritmos y niveles muy superiores en el caso de Chile. Allí, en términos macro se tiende a distinguir al menos dos etapas separadas en torno a 1988, a partir del cual resulta más claro no solo el aumento de la demanda agregada sino muy especialmente el de la inversión. Hasta esa fecha, la inversión sólo había sufrido un período de recuperación del mayor nivel del período alcanzado en 1981. Desde 1988, la inversión ha tenido un proceso de crecimiento, superando los niveles históricos de su participación en el PIB; elemento central cuando el producto real se encuentra cerca del potencial.<sup>71/</sup>

Se trata de una inversión orientada en primer lugar a sectores exportadores (minería, forestal) y en segundo término a la expansión de sectores no transables como construcción y telecomunicaciones.<sup>72/</sup> En particular el primero de ellos con encadenamientos hacia la economía local que retroalimenta el proceso de acumulación (CEPAL, 1994e).

En el marco de un mercado financiero más fluido por razones ya comentadas, la IED ha jugado un papel significativo en la dinámica del período, como componente principal de los capitales ingresados a Chile en los últimos años y ha permitido reponer los particularmente bajos stocks de IED a mediados de los ochenta. Los flujos adicionales, y los mecanismos de conversión de deuda en especial (C.XIX), se han orientado a rubros exportables donde el país tiene ventajas comparativas. Entre 1975 y 1990, ha sido creciente el porcentaje de IED destinada a sectores primarios (56% en 1990), mientras decrece la destinada al sector secundario (14% en 1990) (Calderón, *op.cit.*: 70). Así, entre 1985-92 proyectos mineros absorben más de la mitad de los flujos vía DL 600; el C.XIX por su parte, se orienta a sectores basados en otros recursos naturales (en especial extracción y semimanufactura forestal). Este mecanismo, opera entre 1985 y 1990 aportando más de la mitad de la inversión extranjera ingresada a Chile, aunque se trata particularmente de compra de activos existentes. En algunos años de ese período, la IED efectiva llega a constituir más del 27% de la formación bruta de capital fijo, mientras que desde 1990 gira en torno al 10% (Calderón y Griffith, *op.cit.*).

---

<sup>70/</sup> Aunque los períodos de apreciación cambiaria han empujado en general incrementos de inversiones, por el abaratamiento relativo de los bienes de capital, en este caso las expectativas de devaluación habrían desalentado el proceso inversor en los años 1980-81 (Torello, 1994).

<sup>71/</sup> En promedio, el aumento de capacidad productiva en las décadas setenta y ochenta, fue menor que en los dos decenios anteriores (French-Davis y Muñoz, *op.cit.*). En esta referencia puede encontrarse también, para un período prolongado, la comparación entre producto potencial y real.

<sup>72/</sup> El sector servicio en general ha sido considerado en la literatura tradicional como no transable, pero la conceptualización de no transables ha ido evolucionando en el tiempo para dar cuenta de nuevas posibilidades en el campo del comercio de servicios.

En Uruguay por su parte, a pesar de iniciar una recuperación de la participación de la inversión en el PIB desde 1985, luego de la fuerte caída 1980-85, se ubica muy por debajo de los niveles de la primera fase; y sólo hacia 1993 -con una recuperación entre los años 1990-92- estaría alcanzando una participación similar a la de 1970. La lentitud en la recuperación de la inversión, se atribuye en parte a la situación no resuelta de sobreendeudamiento en las empresas. Esta evolución hace que la economía se encuentre trabajando a un alto grado de capacidad instalada (más del 90% en el bienio 1990-91). De cualquier modo, se identifican condiciones muy heterogéneas intersectorialmente en lo que respecta a recursos tecnológicos y grado de capitalización industrial; con una tendencia declinante de la industria manufacturera y creciente de los sectores primarios y de servicios dentro de las importaciones de bienes de capital (Torello, op.cit.).

En cuanto a IED en Uruguay, un instrumento implementado a partir de 1990, similar al C.XIX de Chile, que se ha dirigido principalmente a los sectores forestal y turismo, refuerza las conclusiones sobre la orientación de las inversiones. En este caso el sector servicios recibía el 53% de la inversión en 1989, y la industria el 47% restante (Calderón, op.cit.: 71).

Por otra parte, la participación y evolución de los sectores público y privado en inversión difieren fuertemente en ambas experiencias. En primer lugar por la sistemática e histórica mayor participación del sector privado en Uruguay, que contrasta con una participación relativa mayor del sector público en Chile antes de la reforma. Esta situación se revierte para Chile, desde 1975, donde la participación privada pasa a ser predominante y alcanza actualmente alrededor del 80% de la inversión total y un 69% en Uruguay (Silva, op.cit.: 36, Torello, op.cit.: 16).

En síntesis, puede apreciarse que la orientación sectorial de la inversión tiende a profundizar los patrones de especialización exportadora observados. Asimismo, los diferentes esfuerzos -en ritmos y niveles- de inversión en ambas experiencias, particularmente durante la segunda etapa (post 1985), puede ser explicado por las diferencias institucionales y de dinámicas globales en estas economías. Ello a su vez incidiría en las posibilidades de crecimiento a estos países, considerando las complementariedades de diferentes formas de inversión sobre el conocimiento.

## **2. Formación de recursos humanos**

Debe reconocerse que ambos países -donde la educación tuvo un lugar prioritario por décadas, con sistemas educativos generalizados y de calidad- presentan, como punto de partida, un elevado desarrollo de recursos humanos, relativo al contexto latinoamericano.

En ese marco, Uruguay presenta todavía mejores indicadores que Chile en analfabetismo -aunque mejorando ambos entre 1970 y 1990- y niveles más altos de matrícula en todos los niveles, pero particularmente en el tercer nivel.

Al respecto, cabe hacer algunas precisiones, puesto que en el *primer nivel* en el que se tiene más de un 100% de matrícula -tasas brutas- hay un leve proceso de disminución en ambos

países que puede explicarse por la proximidad a la universalidad de la cobertura. En el *segundo nivel*, la situación es muy superior en Uruguay en 1970, pero aunque ambos tienen una dinámica creciente, los ritmos son diferentes y eso hace que Chile se aproxime más al nivel de Uruguay en 1992 (83%). En el *tercer nivel*, la situación diverge fuertemente, ya que partiendo de niveles similares en 1970 (10%), Uruguay alcanza en 1988 un 50%, mientras Chile sólo un 19% (**Anexo A.7**). A diferencia de Chile, Uruguay tiene un sistema de acceso a la educación superior en gran medida gratuito e irrestricto.<sup>73/</sup>

Las diferencias entre ambos países son marcadas también en lo que respecta al gasto (público) social en el sector, inferior durante los ochenta e inicio de los noventa en Uruguay respecto a Chile, pero con una recuperación que lo ubica junto con Colombia como uno de los pocos países que incrementó este gasto durante la década de los ochenta.

Otra diferencia significativa al respecto son los fuertes procesos de privatización y descentralización administrativa experimentada por el sistema educativo en Chile. Sólo a modo de referencia puede señalarse que la matrícula primaria privada en este país era más del 30% de la matrícula total en 1985, mientras en Uruguay era aproximadamente de un 15%. (CEPAL, 1994a; CEPAL/UNESCO, 1992).

Sin duda estas referencias no agotan el diagnóstico en este punto, los esfuerzos en capacitación son otra variable importante, sobre la que se puede marcar bastante heterogeneidad entre sectores y tipos de empresa en ambas economías. En este ámbito, también se ha observado una reorientación de la promoción pública desde los mecanismos de oferta (provisión directa del Estado) hacia mecanismos de demanda en el caso de Chile, donde se subsidia a las empresas por sus esfuerzos de capacitación.

Las apreciaciones globales para Uruguay indican que aunque se constata que los trabajadores tendrían un nivel educativo creciente, el grado de rigidez del mercado de trabajo plantearía dificultades de movilización hacia sectores de mayores salarios/ productividad relativa (Allen y otros, op.cit.).

Otro ámbito que debería ser analizado, aunque plantea más dificultades metodológicas, es el área de difusión de conocimiento "tácito" asociado a los propios procesos productivos.<sup>74/</sup> Ambito que se sabe es sensible al patrón de especialización y a las formas de organización productiva imperantes. Al respecto sólo podría considerarse, a modo de referencia indirecta, la

---

<sup>73/</sup> Como se indica en todas las estadísticas, estos indicadores deben ser considerados con extrema cautela por las diferencias en la organización docente, los años por nivel, la institucionalidad y otros. Además, ellos no identifican niveles o evolución en términos de calidad de formación y adaptabilidad de los sistemas a los requerimientos cambiantes que impone el cambio tecnológico.

<sup>74/</sup> El carácter tácito se diferencia de la idea de difusión tradicional de conocimientos, que normalmente se hace a través de la educación formal o de procesos de capacitación.

participación de manufacturas en la actividad económica como actividad con mayores posibilidades de difusión de conocimientos (ver sección 4.c siguiente).

Aunque con cambios institucionales más radicales en Chile, el ámbito de los recursos humanos dentro del desarrollo de capacidades productivas, representa uno de los de mayor preocupación actualmente en ambos países. Con rezagos después de la reforma -especialmente en el nivel de enseñanza técnica- y grandes heterogeneidades domésticas en la transformación y modernización de sus sistemas de formación.

### **3. Desarrollo empresarial**

Este se ha considerado uno de los ámbitos de mayor desarrollo de capacidades en la experiencia chilena; una "nueva cultura empresarial" que se vincula fuertemente al proceso de apertura/ desarrollo de sectores exitosos que se habría extendido en la economía. Podría señalarse entonces que ésta es una capacidad transformada al amparo de la reforma.<sup>75/</sup> Debe reconocerse sin embargo, que este ámbito de capacidades es probablemente, uno de los que más requiere complementar el análisis con elementos histórico-culturales, que rebasan los límites de este trabajo.

De cualquier modo, este fenómeno no puede dejar de remitirse a la importante base de formación de recursos humanos previa a la reforma, tanto en lo que se refiere a educación formal como a un entorno de estímulo al perfeccionamiento. En esa perspectiva cabría mencionar de nuevo el papel de CORFO en la constitución de base empresarial, particularmente en el ámbito industrial.

La transformación de este agente en el período de la reforma, se vincula con el rol de liderazgo en la dinámica económica otorgado en este país al sector privado, en una concepción de liberalización integral y en un ambiente más competitivo producto de la propia apertura. Este actor, percibido como "motor del nuevo modelo de desarrollo orientado hacia el exterior", se ha encontrado con una relativa permanencia en la orientación del modelo y con un cuadro estable y estimulante para las inversiones, particularmente en la segunda etapa. El proceso se retroalimenta con la valoración que se va asignando al país y los logros de la apertura, planteando nuevos desafíos para el desarrollo empresarial.

Es claro entonces, que la base empresarial se ha expandido y desarrollado en términos competitivos en Chile -con una racionalidad económica expansiva, mayor profesionalización y "espíritu empresarial", evolucionando en rapidez de respuesta a nuevas oportunidades de negocio. Pero no es tan claro en lo que respecta a desarrollo tecnológico y a las relaciones al interior de la empresa (Montero, 1990). Puesto en otros términos, el agente empresarial prestaría más atención al "mercado" que al cambio en la "empresa" y en los "productos", preocupándose de preferencia de las ventajas comparativas existentes más que de la construcción de nuevas ventajas

---

<sup>75/</sup> En ella incidiría también la ya mencionada dinámica de emergencia y transformación de "grupos económicos" en Chile: nueva hornada de agentes, con cambios de propiedad y mayor movilidad del capital.

(Messner, 1992). El nuevo modelo de empresa presenta un uso flexible del trabajo, algunas relaciones modernizadas, y al mismo tiempo organización científica del trabajo (Díaz, op.cit.).

Al respecto, estudios recientes revelan un proceso de reestructuración microeconómica aún en curso, en el que cambios en la estructura de propiedad y generacionales en el control de la gestión, factores de escala, tipo de productos y grado de competencia en mercados de destino, explican de un modo importante la existencia de muy diferentes estrategias y trayectorias evolutivas (Castillo y otros, 1994).

Por otra parte, no puede dejar de recordarse que, a lo largo del proceso chileno hay etapas de aprendizaje doloroso, como puede evaluarse en el creciente número de quiebras ocurridas entre 1975 y 1983, lo que hace entender a las empresas post-crisis como verdaderas "sobrevivientes".<sup>76/</sup>

Por su parte, el desarrollo empresarial en Uruguay enfrenta dos influencias encontradas, el impulso al desarrollo de competitividad producto de la apertura y la promoción de exportaciones, a lo cual entrega respuestas favorables; y la mayor cautela producto de los prolongados efectos de la crisis de deuda. Probablemente el empresariado es un actor más definido por la dinámica del mercado financiero articulado internacionalmente, que por otros elementos. Las dificultades para la conformación de este actor, también se vinculan con un clima macroeconómico más impredecible que el chileno y con un cuadro de incentivos más complejo, particularmente en el ámbito externo.

Algunos autores perciben que el bajo desarrollo innovador -que normalmente se relaciona con el desarrollo empresarial- se debería al lento crecimiento de la economía, el riesgo de tamaño del mercado, la dispersión de esfuerzos estatales, una escasa valoración del agente empresarial, las dificultades de diálogo público-privado y un contexto social que da escasa motivación a la asunción de riesgos (Stratta y Halty, op.cit.).

Lo que parece relativamente claro es que, hasta ahora, el agente empresarial uruguayo ha enfrentado menores presiones competitivas que Chile, lo cual impone mayores desafíos a su desarrollo futuro, especialmente con la evolución del MERCOSUR. De cualquier modo, las evaluaciones al respecto indican la coexistencia de dos modelos empresariales -uno más moderno y otro más tradicional- aunque el comportamiento gremial se caracterizaría más bien por un comportamiento tradicional, que podría avanzar hacia un liderazgo mayor de aquellos vinculados al sector exportador (Laens, op.cit.).

También cabe destacar que en el ámbito de la comercialización (internacional), se han producido soluciones creativas frente a las economías de escala que dicha función empresarial supone. A través de cooperativas en el caso de Uruguay y de asociaciones empresariales en el

---

<sup>76/</sup> Muchas de esas empresas sobrevivientes, se habían constituido al amparo de la CORFO en décadas anteriores.

caso de Chile, se ha intentado facilitar tareas, incrementando al mismo tiempo la capacidad de exploración de mercados y de negociación con socios comerciales.<sup>77/</sup>

Vale decir, con las diferencias ya marcadas, puede indicarse que en ambas experiencias, el propio proceso de apertura -y las exigencias que impone en materia de oportunidades comerciales- ha contribuido a la transformación de estos agentes, particularmente en términos de capacidad de respuesta. Pero pareciera quedar mucho trabajo pendiente en la preocupación por los cambios en los propios procesos productivos y relaciones intrafirma para evolucionar hacia una "competitividad auténtica", en la idea de la TPE/CEPAL.

#### 4. Esfuerzo tecnológico

Al igual que en el ámbito de los recursos humanos, en el desarrollo de capacidades tecnológicas o innovativas existen grandes dificultades de una medición que de cuenta de la variedad de elementos y procesos relacionados, que permitan alguna comparabilidad. De cualquier modo, cualquier apreciación general sobre los países en estudio permite señalar que ambos se encuentran lejos de los estándares internacionales respecto a los esfuerzos en este campo y a la especialización productiva y exportadora que puede dar cuenta de la intensidad de innovación en un país.

##### a) Investigación y desarrollo

Uno de los indicadores más difundidos al respecto y más allá de las dificultades de medición que representa, lo constituye el gasto en I+D, que es una medida parcial del esfuerzo tecnológico en tanto sólo mide (de manera no muy sistemática) la actividad explícita en este campo, sin considerar aquella actividad de perfeccionamiento e innovación incremental que ocurre en el propio proceso productivo. De cualquier modo con ese sólo indicador, ya sea en términos de porcentaje del PIB o como dólares per cápita, la situación de Chile se presenta considerablemente más favorable que la de Uruguay, tanto por los niveles alcanzados como por su evolución (**Anexo A.8**).

Sin embargo, la situación es muy similar en ambos países, en lo que respecta a la notable preminencia de la participación pública en dicho gasto, en torno al 80%. Y similar también respecto al diagnóstico que se hace en ambos países sobre las dificultades/ descoordinaciones institucionales, la no correspondencia entre oferta y demanda tecnológica, el déficit de demanda,

---

<sup>77/</sup> En el caso de Chile, esto ha sido destacado en trabajos sobre la industria de la madera (Messner y otros, 1992), gráfica y de salmones (Portales, op.cit. y Achurra, 1995; respectivamente), etc. En medida importante, tales asociaciones han sido impulsadas por organismos donde participa el Estado, como PROCHILE y Fundación Chile. En el caso de Uruguay, se citan la Central Lanera, Manos del Uruguay y CONAPROLE como ejemplos importantes.

la escasa incorporación del tema como preocupación fundamental y la falta o insuficiencia de políticas públicas y selectividad en este ámbito.<sup>78/</sup>

Respecto al problema de la baja articulación entre el sector productivo y el sistema Científico-Tecnológico y a las heterogeneidades entre distintos segmentos productivos, algunos instrumentos diseñados especialmente a partir de los noventa en Chile apuntarían en tal sentido. Por su parte en Uruguay, sólo en el área agropecuaria habría una mayor articulación en este ámbito, con la presencia de instituciones de gran trayectoria (Díaz, *op.cit.*; Laens, *op.cit.*).

Del mismo modo que con el conocimiento tácito en el ámbito de los recursos humanos, existe un área importante de I+D que se produce al interior de las rutinas de la actividad productiva, en la forma de innovación incremental. Su expresión puede relacionarse con la calidad de recursos humanos, especialización productiva e información que circula domésticamente, pero sin duda plantea dificultades de diagnóstico.

Por otra parte, resulta importante en este ámbito la capacidad de difusión tecnológica del sistema, parcialmente vinculado a los elementos antes mencionados, pero también a la organización productiva imperante -articulación intersectorial, encadenamiento entre diferentes estratos de unidades productivas- y a la capacidad para incorporar y difundir extensamente tecnologías desarrolladas en el exterior, vía IED, licencias o franchising, por ejemplo. Como se indicaba en un punto anterior, se han producido algunas innovaciones institucionales importantes en este ámbito en Chile -como los Grupos de Transferencias Tecnológica de Fundación Chile- a las que cabe agregar, la gestación de Proyectos de Fomento (CORFO/SERCOTEC) orientados a mejorar la competitividad de grupos de PYMES, y los esfuerzos de una Corporación de bienes de capital, por desarrollar encadenamientos y perfeccionamiento de la industria metal-mecánica vinculada al Cobre (Muñoz, 1995 a y b; Duhart, 1993). En Uruguay, el sector químico pareciera tener potencialidades de irradiación tecnológica, y en general se aprecia un rol importante en la adaptación de tecnologías en sectores con presencia de empresas extranjeras (Vaillant, 1992).

En síntesis, también parecieran reconocerse condiciones más favorables en Chile en términos de gastos y desarrollo institucional, pero con las restricciones de una baja participación del sector privado, una baja proporción de manufacturas en su estructura exportadora y una disminución de la participación de la industria metalmecánica en su estructura productiva.

#### **b) Importaciones de bienes de capital**

Una de las principales fuentes de incorporación de tecnologías al sistema productivo corresponde a los bienes de capital importados. Al respecto, puede indicarse que ambos países han mantenido en promedio la participación de las importaciones de bienes de capital (MBK) sobre el total de importaciones en el período 1970-93; y han tenido un proceso de casi sistemático crecimiento entre 1985 y 1993. En este período la participación de MBK pasa de 24 a 31% en

---

<sup>78/</sup> Referencias para Chile: Díaz, 1995b; Academia de Ciencias, 1987; para Uruguay: Vaillant, 1992; y Stratta y Halty, 1992.

Chile y de 12 a 20% en Uruguay. Sin embargo, dicho porcentaje para ambos países tuvo una merma considerable a partir de 1970; durante la década del setenta en Chile, pasando de 33 a 22% y hasta mediados de los ochenta en Uruguay, donde supone una baja de 21 a 12%. En todo el período considerado los niveles presentados por Chile son mayores a los de Uruguay, pero con coeficientes de importación menores a dicho país (**Anexo A.9**).

En general puede decirse que los procesos de apreciación ocurrida en torno al ochenta, contribuyeron a incrementar las importaciones de bienes de capital, en un contexto de altos coeficientes de importación y relativamente alto de inversiones. Pero ello requiere hacer algunas precisiones.

La baja participación en Chile en 1980, no refleja una caída en el volumen ya que éste fue un año de altísimo coeficiente de importaciones (40%). Luego, la participación de MBK se recupera hacia 1985 (pasa de 22 a 24%), a pesar de encontrarse en un monto más bajo que en 1980 -cuando el coeficiente de importaciones se ubicaba en uno de los niveles más bajos del período de reforma- y recién en 1987 sobrepasaría dicho nivel, con una participación creciente de los bienes de capital.

Por su parte, 1980 representa en Uruguay un año de recuperación en volumen y participación de este tipo de bienes en las importaciones totales -cuando el coeficiente de importaciones se encontraba en uno de los niveles más altos durante la reforma (32%)- pero con posterioridad a la crisis se ubica bajo no sólo en porcentaje sino en valor; para empezar a recuperarse desde 1986. Al respecto, la integración con los países vecinos inducirían una mayor demanda hacia allí en materia de bienes de capital.<sup>79/</sup>

Complementariamente, puede señalarse que el comportamiento de la **inversión en maquinaria y equipo** sigue en ambas experiencias una senda parecida de disminución en volúmenes a partir de 1980, que sólo se revertiría en torno a 1985 (CEPAL, Anuario 1994). Al respecto, si bien en el año 1970, Uruguay presentaba una ponderación mayor de este tipo de inversión (38% respecto al 29% de Chile), sobre una menor tasa de inversión (13% respecto a 18%); en la década del ochenta, Chile presenta una participación de maquinaria y equipo cercana a la de Uruguay, pero con tasas de inversión que casi duplican a las de Uruguay -23% y 13% respectivamente en 1993 (**Anexos A.6**).

Esto puede explicarse porque en Uruguay en los últimos años, se apreciaba un precio relativo favorable a la inversión en activo fijo, pero con rasgos de incertidumbre respecto al desenlace del proceso de integración, que retardarían las decisiones de inversión. Así por ejemplo el arancel para los bienes de capital en ese país, podría subir fuertemente al definir el AEC para el MERCOSUR (Torello, op.cit.).

---

<sup>79/</sup> Este fenómeno, a juicio de algunos analistas, puede conllevar rezagos de productividad por la menor competitividad en precios, calidad y asistencia técnica de sus países vecinos (desvío de comercio).

c) **Participación de manufacturas metal-mecánicas 80/**

Otro modo indirecto de analizar el esfuerzo tecnológico, consiste en observar la evolución de la industria manufacturera -y del sector metal mecánico en particular- por su capacidad de absorción y difusión de progreso técnico.

La industria en ambos países, partiendo de bases diferentes respecto a su peso en la actividad económica, ha sufrido una reestructuración interna significativa, lo que puede ilustrarse en alguna medida a través de la participación de la industria metal- mecánica en ella. Allí las dinámicas son bastante diferentes. Mientras en Chile su presencia era mayor que en Uruguay antes de la reforma -22.3% y 6.9% respectivamente en 1970- al final de la reforma ambos presentan una participación similar, en torno al 12% (**Anexo A.2**). En Chile, el proceso de disminución se produce desde el inicio de la reforma hasta fines de los ochenta, mientras que en Uruguay el crecimiento se concentra particularmente en la primera etapa de la reforma.<sup>81/</sup>

De cualquier modo, la reestructuración también supone cambios en la organización productiva, en particular con procesos de externalización; lo que puede incidir en una menor participación de la industria en la actividad económica sin representar una menor actividad real en ella. Esto se habría combinado con la disminución de líneas productivas en las empresas, vale decir aumentando la especialización. Asimismo, la pérdida de competitividad en algunos sectores se habría encarado combinando las tareas productivas con las de comercialización en los mismos rubros.

Entendiendo que estos fenómenos son comunes a ambos países, aunque pueden tomar modalidades muy diferentes por las características del tejido productivo en ellos; los antecedentes ubican a Uruguay en una posición relativamente superior a la de Chile por el mayor peso del sector industrial -3 a 7 puntos porcentuales- a lo largo del período y la mayor presencia adquirida a lo largo del período por el sector metalmecánico.

\*\*\*

Retomando las tres perspectivas temporales respecto al desarrollo de capacidades, puede concluirse que para ambos países la reforma se inicia con importante herencia de períodos anteriores en términos de factores productivos, claramente recursos humanos, recursos naturales, infraestructura y bases de oferta para el desarrollo tecnológico. Todos ellos en general, desarrollados en el marco de programas normalmente asumidos por el Estado.

---

<sup>80/</sup> Referencias sobre los efectos de la reforma -particularmente comercial- en el sector industrial: a) Chile: Díaz, op.cit.; Castillo y otros, op.cit.; Agacino y Rivas, op.cit.; Pietrobelli, 1993; b) Uruguay: Macadar, op.cit.; Messner, 1992; Vaillant, 1988; CEPAL, 1992d.

<sup>81/</sup> Para el caso de Chile, hay referencias a la importante reestructuración (declive y reconversión) de este sector, en Díaz (1995a).

El desarrollo de capacidades durante la reforma, como se presenta en la sección IV.C, se ha expresado particularmente en el ámbito empresarial, actor relevado y valorizado durante la reforma y al que el propio proceso de apertura ha contribuido a través de los desafíos de inserción. En Chile puede hablarse de una mayor profundidad en este proceso por fenómenos como, la emergencia de grupos y la articulación con la IED, en consonancia con los procesos de privatización, el significativo desarrollo institucional y el perfeccionamiento de mercados experimentado por este país en la segunda etapa. En Uruguay por su parte debe destacarse la relativa importancia de organizaciones cooperativas, modernizadas durante la reforma y que se encuentran detrás de algunos de los sectores, en especial los agroindustriales, más dinámicos en términos de inserción.

El aprendizaje en términos de gestión en sectores particulares, puede constatarse en la creciente inversión que las empresas chilenas están realizando en el exterior, básicamente América Latina. El examen, sectorial indica que precisamente ellas han ido en mayor proporción a actividades que también han presentado una clara dinámica interna, como los sectores de Energía, Minería e Industria: especialmente forestal, productos de cobre, editoriales (Figuroa y Saavedra, 1994). Esta progresiva internacionalización de sus empresas plantea a su vez desafíos respecto a poder capitalizar las transformaciones que ello genere; como plataforma de exportación para diversificación de mercados o en la profundización de la imagen país; pero también en el desplazamiento de actividades y las necesidades de reestructuración que impone.

Estos mismos elementos tendrían incidencia en las posibilidades de crecimiento futuro, aunque al mismo tiempo ambas economías estarán sujetas a una dinámica de apertura marcada mucho más por los acuerdos comerciales con diversos países o grupos de países y por la incertidumbre de interrelaciones crecientes. Esto quiere decir que junto con generar nuevas oportunidades, va imponiendo nuevas exigencias de reestructuración y mayores restricciones al diseño de políticas en el redefinido marco post Ronda Uruguay. La evolución del propio proceso de apertura exige plantearse nuevas estrategias, particularmente cuando se ha alcanzado niveles importantes o saturación de algunos mercados.<sup>82/</sup>

Preocupación mayor a futuro sin embargo, es el desarrollo de factores productivos -en particular los recursos humanos- que en etapas de desindustrialización, desempleo, migración, han sido descuidados, precarizados o han sufrido desinversión durante diferentes etapas en ambos países. En este ámbito los esfuerzos tecnológicos aparecen como la principal deuda del período.

En lo que respecta al aprendizaje institucional, la apreciación general es que ella ha sido más intensa en Chile, aunque en ambos países se percibe la importancia de reforzar dicha dinámica.

---

<sup>82/</sup> Como se plantea en Sáez (1994).

## V. ESPECIFICIDADES SECTORIALES EN CONDICIONES Y RESPUESTAS

Teniendo en cuenta las orientaciones y transformaciones generales presentadas en el capítulo anterior, lo que sigue es un intento de recapitulación en el ámbito más específico de sectores de desarrollo exportador en el período de la reforma.

Más allá de la selectividad de las políticas; los impactos de la reforma, las condiciones de aprovechamiento del cambio de incentivos y el desarrollo de capacidades para el crecimiento, no han sido homogéneos para todos los sectores. Se establecen diferentes respuestas sectoriales a todas estas transformaciones y de allí proceden los procesos de cambio en el patrón de especialización exportadora ocurrido en ambos países.

Por tal motivo, el radical cambio de incentivos, ya sea por políticas generales o específicas, así como las limitadas condiciones institucionales y diferenciadas capacidades sectoriales de respuesta, indujeron un "dramático" proceso de reestructuración-desindustrialización, desempleo- en Chile durante la primera etapa. En el caso de Uruguay, la reestructuración radical vino por su apertura financiera y por efectos "externos" en lo comercial -cierre de mercados para sus exportaciones tradicionales- que obligó a buscar otras posibilidades. La crisis y políticas de segunda etapa empujaron el resto de la reestructuración y diversificación de exportaciones ya comentadas en puntos anteriores.

En el caso de Uruguay, cabe notar también que existe una mayor orientación hacia los sectores tradicionalmente considerados como "no transables", como lo revela el alto componente de servicios en las exportaciones. Entre ellos, el desarrollo de servicios financieros en un inicio, el turismo -de un modo más permanente- y el desarrollo de servicios de alto nivel, que puede preverse creciente dada su ubicación geográfica privilegiada especialmente respecto al MERCOSUR.<sup>83/</sup>

Entender la reestructuración sectorial exige considerar aspectos micro y macro, así como su relación en condiciones específicas.<sup>84/</sup> Una rápida mirada entonces, a los factores generales y específicos que están detrás del desarrollo de los sectores emergentes o de fuerte dinámica en términos de inserción, permite entender mejor tales especificidades.

En primer lugar, juegan un rol importante las **ventajas comparativas** en materia de recursos naturales, que ofrecen condiciones particularmente favorables/rentables para el desarrollo

---

<sup>83/</sup> Debe hacerse notar que ya se aprecia una cierta concentración en Montevideo de las secretarías de organismos vinculados a los procesos de integración: ALADI, MERCOSUR, CEFIR, etc.

<sup>84/</sup> En la línea de lo propuesto por Katz (1995), en cuyo trabajo presenta rasgos estilizados de la respuesta de algunos sectores a cambios de las condicionantes macro y de contexto.

productivo, las que se expresan más claramente en un marco de orientación liberalizadora de la economía. Ello es muy claro en la dinámica de los sectores forestal, pesquero y hortofrutícola que complementan a la minería en Chile, así como en los sectores lácteos, citrícola y pesquero en Uruguay.<sup>85/</sup>

Tales ventajas fueron reforzadas en muchos casos por el **desarrollo de capacidades previo a la reforma** -la mayoría de las veces asumida por el Estado, a través de instituciones como CORFO en Chile o planes sectoriales en Uruguay- que definen las "condiciones de partida" con que tales sectores enfrentaron la reforma. Esto se manifiesta en: expansión de frontera agrícola, mejoramiento de especies, regulación de recursos, formación de recursos humanos especializados. Procesos de largos períodos de implementación y maduración, lo que se encuentra detrás del desarrollo productivo de los sectores mencionados en el párrafo anterior.<sup>86/</sup>

Aún durante la reforma, se ha dado un apoyo **selectivo en términos sectoriales**, funcional al desarrollo de capacidades a través de subsidios, como el otorgado a la forestación o al crédito al sector hortofrutícola en Chile. Pero la selectividad también se ha hecho a través de regulación de fomento, como con los precios en el caso de los lácteos o de captura en el caso de sector pesquero en Uruguay. Al respecto, se puede indicar que detrás del desarrollo pesquero, se encontraría el acuerdo firmado en 1974 con Argentina, que establece una zona común de pesca, estabilizando la disponibilidad del recurso.<sup>87/</sup>

Por otra parte, es muy clara la selectividad presente en el trabajo del principal organismo de adopción y difusión de tecnologías, Fundación Chile, que ha concentrado su labor en los sectores ligados a los recursos naturales. Finalmente, también puede hablarse de selectividad implícita en los subsidios otorgados a través del proceso de **privatización** de industrias en sectores como celulosa y harina de pescado en Chile.

Algunos mecanismos de la **reforma comercial** como la admisión temporaria, zonas francas, menores aranceles a bienes de capital, precios de referencia y mínimos de exportación, y la protección ampliada de los acuerdos comerciales con Argentina y Brasil en conjunción con la política industrial, han permitido en el caso de Uruguay incursionar o desarrollar sectores industriales (nuevos), como pinturas, químicos o neumáticos.

Pero también se aprecia en muchas de las experiencias exitosas de desarrollo exportador, el aprovechamiento de **economías de escala**, derivada de la ampliación de mercados provista por

---

<sup>85/</sup> También podría incluirse en esta categoría el sector turismo en Uruguay, empujado de cualquier modo por un conjunto mayor de factores asociados a la reforma.

<sup>86/</sup> Las razones "históricas" como importante elemento en la explicación del desempeño exportador en Chile, aparecen con bastante sistematicidad en los diversos trabajos contenidos en CEPAL (1993) y también pueden apreciarse en diversos trabajos sectoriales en Meller y Sáez (1995). Para Uruguay también se recogen interesantes antecedentes en los trabajos sobre sectores agroindustriales, Vaillant (s/f) y CEPAL/FAO (op.cit.).

<sup>87/</sup> También se ha iniciado desde 1987 un fuerte apoyo al sector forestal (Laens, op.cit.).

el proceso de apertura. Elemento que resulta particularmente válido en la referencia a países pequeños, como los analizados. Este sería el caso de sectores de semimanufactura como celulosa y harina de pescado en Chile, lácteos y cerámicos en Uruguay.

Algunos de esos sectores, con altos requerimientos de capital asociado a la tecnología de escala, se han favorecido por la incursión o asociación con capital extranjero -celulosa, harina de pescado- facilitado en algunos casos por la dinámica de apertura o por mecanismos con grandes subsidios implementados respecto a **IED** (como el C.XIX en Chile). La industria láctea en Uruguay difiere parcialmente de este modelo por las particulares características institucionales presentadas: una empresa líder cooperativa, que representa cerca del 70% del valor bruto de producción y un porcentaje aún mayor de la exportación y que mantiene relaciones de cuasi-integración vertical con los productores de leche.<sup>88/</sup> (CEPAL/FAO, op.cit.).

Para varios sectores, las dificultades sufridas en el mercado interno a raíz de la **crisis** en conjunción con las características productivas en términos de escala o especialización, empujaron a la búsqueda de otros mercados. Ello ocurrió en algunos subsectores de la industria maderera en Chile -muebles- y en la industria cerámica en Uruguay, como señalan los trabajos de Messner y otros (op.cit.) y Hernández (1990), respectivamente. Dicho fenómeno comprueba el aprovechamiento de una capacidad desarrollada en fases previas que permitió incursionar en mercados externos como reacción a las dificultades de mercados internos.

En otro ámbito, **la provisión de servicios con elevadas externalidades**, lo que también supone economías de escala, para diversas fases de la cadena productiva -transporte especializado, infraestructura portuaria, almacenamiento, comunicaciones- ha incidido de modo significativo en el desarrollo hortofrutícola y pesquero en Chile y Uruguay. En un plano más genérico, la promoción de exportaciones y la fluidez del sistema financiero, apoyados en transformaciones institucionales, constituyen otro nivel de externalidades de dinámica particularmente positiva en Chile. Estos elementos han contado en general con gran participación directa o de estímulo estatal en ambas experiencias.<sup>89/</sup>

Todo esto revela que el desarrollo exportador combina diversos impulsos, más allá de la reforma comercial, procedentes de muy diversos ámbitos de la economía y da cuenta de procesos de mediana o larga maduración y aprendizaje. Esto mismo enfatiza la importancia de condiciones iniciales, en particular aquellas relacionadas con la capacidad de absorción y acumulación de conocimientos y pone de relieve la importancia de cambios institucionales para una mejor respuesta a las condiciones cambiantes.

---

<sup>88/</sup> A quienes compran la materia prima, pero al mismo tiempo otorga asistencia técnica y financiamiento.

<sup>89/</sup> En un análisis más fino también habría que considerar, cómo diferentes organizaciones productivas aprovecharon los vaivenes del tipo de cambio o tasas de interés, o las facilidades para importación de maquinaria, en sus procesos de orientación exportadora.

El impulso en términos de crecimiento, proveniente de los sectores referidos procede de las economías de escala que se alcancen, de las inversiones inducidas (información y recursos externos atraídos), de la información que se genera y difunde por el contacto con mercados más exigentes y de innovaciones derivadas de estos procesos. Pero también debe anotarse que el impacto de dichos impulsos dependerá tanto de la capacidad que tengan esos sectores para articularse con el resto de la economía y difundir el conocimiento, como de la capacidad del conjunto de la economía para absorberlo. Esto quiere decir, "capacidades de crecimiento" y "desarrollo institucional".

El notable crecimiento de Chile, en la segunda etapa (1985 en adelante), contribuye a ilustrar estas interrelaciones y causalidades. Como ya se ha señalado, el proceso de crecimiento allí da cuenta de un complejo conjunto de mecanismos de oferta y demanda que han transferido la dinámica entre sectores, capitalizando elementos endógenos de la economía en términos de políticas y cambios institucionales así como el aprovechamientos de los amplios márgenes de capacidad ociosa heredada de fases anteriores (CEPAL, 1994e).

## VI. COMENTARIOS FINALES

Con el análisis presentado se ha querido llamar la atención sobre diversos aspectos explicativos de la dinámica exportadora y de crecimiento, así como de sus interrelaciones, que se encuentran más allá de las reformas de liberalización comercial. En particular se ha querido poner el acento sobre el papel de las condiciones económicas iniciales -producto de diferentes historias- y del aprendizaje tanto en términos institucionales como de capacidades de desarrollo.

Debe remarcarse sin embargo, que hay un conjunto de dimensiones que, perteneciendo a esferas extra-económicas, tienen un gran poder explicativo sobre las dinámicas económicas. Se trata particularmente de dimensiones sociales, culturales y demográficas, que no han sido expresamente consideradas a pesar de intentarse un enfoque integral, y que inciden en cuestiones críticas como el desarrollo empresarial y el aprendizaje institucional.

Las experiencias analizadas contribuyen también a mostrar que el Estado, en sus nuevos roles, puede desarrollar condiciones para impulsar o coordinar los procesos de aprendizaje que conducen al crecimiento. Las posibilidades de crecimiento que pueden contener los procesos de apertura, en términos de escalas y conocimientos -tecnológicos o de gestión- son de particular interés para economías pequeñas. De modo que las acciones y orientaciones que se puedan asumir con el objeto de aprovechar tales posibilidades, promoviendo la generación y difusión de externalidades, resultan de la mayor importancia en el contexto de globalización creciente y plantean grandes desafíos para la definición de políticas.

El mejor desempeño relativo de Chile, en particular en la segunda etapa de análisis, encontraría su explicación en tales elementos, un importante desarrollo institucional y la acumulación de capacidades antes de llegar a la reforma, habrían permitido reaccionar mejor a las nuevas condiciones de mayor integración a la economía mundial. La continuidad de orientaciones y la articulación de políticas dentro de la reforma, sus implicancias en términos de credibilidad y mejoría con persistencia de los precios clave, habrían contribuido al desempeño de los agentes económicos. Todo ello en el marco de un activo rol regulador y promotor del Estado, que incluso ha permitido exportar su conocimiento específico, pero en él que se reconoce todavía importantes y difíciles desafíos por enfrentar.

El prolongado período de aplicación y persistencia de orientaciones habrían dado tiempo al aprendizaje institucional y de mercados, aunque con traumáticos costos de ajuste en la primera etapa y durante la crisis. Debe recordarse que los quiebres de tendencia en este caso fueron más agudos que los que presentara Uruguay a lo largo del período.

Pero es precisamente la orientación de dicha reforma en Chile la que enfrenta los principales desafíos, por un patrón de especialización algo concentrado aún, que sigue estando cercano a lo que son sus ventajas comparativas naturales. Cuestión que más allá de las vulnerabilidades de precios asociadas, plantea interrogantes sobre la capacidad de articulación y

difusión de conocimientos al resto del sistema económico. Con rezagos además, a pesar de manifiestos esfuerzos, en lo que se podría llamar su política industrial o de esfuerzo tecnológico -recursos humanos y sistema de innovación. Como consecuencia, un ritmo menos intenso, que su crecimiento, en el desarrollo de capacidades para la capitalización del conocimiento producto de la apertura.

Vale decir que, más allá de las observaciones que el modelo chileno ha suscitado entre sus diversos analistas y observadores en términos de equidad o sustentabilidad ambiental, no menos importantes y justificados, por supuesto; se encuentran en la propia evolución de la dinámica exportadora algunos signos de preocupación. Particularmente en lo que respecta a la especialización que se va configurando, la que puede determinar las posibilidades y limitaciones de desarrollo futuro. Debe reconocerse, sin embargo, que el sostenido crecimiento del último período y las importantes tasas de inversión, ofrecen grandes posibilidades para perfeccionamientos e innovaciones en sus orientaciones e instrumentos para nuevos y grandes desafíos.

En lo que respecta a Uruguay, la importancia del sector manufacturero exportador supone una potencialidad de aprendizaje, que podría ser capitalizada en la medida que avance en materia de equilibrios macroeconómicos y de perfeccionamiento institucional, para el desarrollo de capacidades de crecimiento. De cualquier modo, sus orientaciones de políticas estarán probablemente altamente relacionadas al entorno definido por el MERCOSUR, el que parece ofrecer a este país interesantes posibilidades en términos del desarrollo de servicios.

Complementariamente, a las condiciones específicas de cada país se superpone un conjunto mayor de normas internacionales, que definen otros espacios de política respecto a lo que los países conocían, lo cual supone renovados esfuerzos por conocer este nuevo marco -más complejo- para definir mejores políticas en él. Los desafíos también proceden de la variabilidad en la afluencia de capitales, que dificulta el manejo de política para la estabilidad y mantención en niveles adecuados de una de las principales variables macroeconómicas operando sobre el proceso de apertura, esto es el tipo de cambio real. Ambito en el que Chile ha desarrollado uno de sus principales aprendizajes, evolucionando hacia un cauteloso y pragmático manejo macroeconómico para otorgar cierta estabilidad a este precio clave.

De cualquier modo, la gran tarea pendiente para ambas economías se ubica en el campo del desarrollo de capacidades para el crecimiento -en particular los recursos humanos y los sistemas científico-tecnológicos-, no ajenos al patrón de especialización, que permitan capitalizar integralmente el conocimiento y las externalidades que puede movilizar la apertura. Se requiere, además, de un proceso permanente de ajuste y reestructuración a su institucionalidad para dar respuesta a las cambiantes condiciones económicas y sociales.

## BIBLIOGRAFIA

### A. GENERAL

- Agosin, Manuel (1993) - Política comercial y transformación productiva. CEPAL, LC/R 1293, agosto.
- Agosin, Manuel y Diana Tussie (1993) - "Globalización, regionalización y nuevos dilemas en la política de comercio exterior para el desarrollo". El Trimestre Económico, vol. LX(3), No. 239, julio-septiembre.
- Agosin, Manuel y Ricardo Ffrench-Davis (1993) - "La liberalización comercial en América Latina". Revista de la CEPAL No. 50, agosto.
- Allen, Steven y otros (1994) - "Labor market flexibility and unemployment in Chile and Uruguay". Estudios de Economía, Vol. 21-No. Especial. Departamento de Economía/Universidad de Chile, noviembre.
- Bradford, Collin (1991) - "Opciones para la reactivación latinoamericana en los años noventa". Revista de la CEPAL No. 44, agosto.
- Calderón, Alvaro (1994) - "Tendencias recientes de la inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe: Elementos de políticas y resultados". CEPAL, Desarrollo Productivo No.19, diciembre.
- CEPAL - Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. ("Anuario") Ediciones 1994 (1995), 1980 (1981), Santiago.
- , Estudio Económico de América Latina y el Caribe. ("Estudio Económico"), y separatas de Chile y Uruguay, varios años, Santiago.
- , Panorama Económico de América Latina. ("Panorama Económico"), últimos años, Santiago.
- (1990), Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa. (LC/G.1601-P), Santiago. Publicación de Naciones Unidas, No. de venta: S.90.II.G.6.
- (1991), América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980. Cuadernos Estadísticos de la CEPAL No. 15, Santiago.

- (1992a), El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura 1962-1989. Estudios e Informes de la CEPAL No. 88, Santiago.
- (1992b), Canales, cadenas, corredores y competitividad. Un enfoque sistémico y su aplicación a los productos latinoamericanos de exportación. Cuadernos de la CEPAL No. 70, Santiago.
- (1992c), Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado. (LC/G.1701-SES.23/3), Santiago.
- (1994a), Panorama Social de América Latina. Edición 1994. (LC/G.1844), Santiago, noviembre.
- (1994b), Reestructuración y desarrollo productivo: desafíos y potencial para los años noventa. Estudios e Informes de la CEPAL No. 92, Santiago.
- (1994c), La nueva integración regional en el marco de la asociación latinoamericana de integración (ALADI). División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, Documento LC/R.1403, Santiago, junio.
- (1994d), El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.94.II.G.3.
- (1995a), América y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. (LC/G.1800/Rev.1-P), Santiago. Publicación de las Naciones Unidas, No de venta: S.95.II.G.6.
- (1995b), Desarrollo de los procesos de integración en América Latina y el Caribe. División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, Documento LC/R.1527, Santiago, mayo.
- CEPAL-UNESCO (1992) - Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad y sustentabilidad.(LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago. Publicación de Naciones Unidas, No. de venta: S./92.II.G.6.
- Damill, Mario y J. María Fanelli (1994) - La macroeconomía de América Latina: de la crisis de la deuda a las reformas estructurales. CEDES, Buenos Aires, mayo.
- Dekock, Paul (1995) - Privatizaciones: panorámica de un tema de actualidad. (LC/IP/R.153), ILPES/DPSP, Santiago, enero.

- Dosi, G. (1991) - "Una reconsideración de las condiciones y los modelos de desarrollo. Una perspectiva evolucionista de la innovación, el comercio y el crecimiento". Pensamiento Iberoamericano No. 20, ICI-CEPAL, Madrid.
- Edwards, Sebastián (1993) - "Openness, trade liberalizations and growth in developing countries". Journal of Economic Literature, vol. XXXI, september.
- Fajnzylber, F. (1991) - "Inserción internacional e innovación institucional". Revista de la CEPAL, No. 44, agosto, Santiago.
- Grossman, G. and Helpman, E. (1990) - "The 'new' growth theory: trade, innovation and growth". The American Economic Review, vol. 80, No. 2, may.
- (1992), Innovation and growth in the global economy. The MIT Press.
- Guerrieri, P. (1991) Technological and trade competition: a comparative analysis of the United States, Japan and the European Community. Rome, july.
- Katz, Jorge (1993) - Organización industrial, competitividad internacional y política pública en la década de los años noventa. CEPAL LC/R. 1329, Santiago, diciembre.
- (1995), Régimen de incentivos, marco regulatorio y comportamiento microeconómico. CEPAL/CIID, LC/R.1561, Santiago, julio.
- Krugman, Paul (1988) - "La nueva teoría de comercio internacional y los países menos desarrollados". El Trimestre Económico, Vol. LV (1), No. 217, enero-marzo.
- (1993), "Towards a counter-counterrevolution in development theory". Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economic 1992. World Bank (pp:17-38).
- Krugman, Paul y Maurice Obstfeld (1994) - Economía Internacional. Teoría y política. Mc. Graw-Hill, Madrid.
- Michaely, Michael y otros (1991) - Lessons of experience in the developing world. Vol. 7 de Papageorgiou (op.cit.).
- Mujica, P. (1990) - Nuevos enfoques en la teoría del crecimiento económico. Una evaluación. Documento CEPAL, LC/R. 933, octubre.
- Mujica, Patricio y Jorge Quiroz (1992) - "Los determinantes del crecimiento económico: la evidencia empírica y el problema de equivalencia observacional". Cuadernos de Economía, Año 29, No.87, Pontificia Universidad Católica de Chile, agosto.

- Ocampo, J.A. (1991) - "Las nuevas teorías de comercio internacional y los países en vías de desarrollo". Pensamiento Iberoamericano No. 20, Madrid.
- Papageorgiou, Demetris y otros - Eds. (1991) - Liberalizing foreign trade. Vol. I: The experience of Argentina, Chile and Uruguay. IBRD/WB, Basil Blackwell.
- Pietrobelli, Carlo (1994) - "Technological capabilities at National level: an international comparison of manufacturing export performance". Development Policy Review, vol. 12, No. 2, jun.
- Ramos, Joseph (1984) - Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur. Estudios e Informes de la CEPAL No. 38, Santiago, agosto.
- Rivas, Gonzalo (1994) - Las exportaciones y el proceso de crecimiento. Documentos de Trabajo No. 32. CEPAL, Santiago, diciembre.
- Rodrik, Dani (1992) - "Closing the productivity gap: does trade liberalization really help?". In G.Helleiner (Ed.) - Trade policy, industrialization, and development: new perspectives. WIDER, Clarendon Press, Oxford.
- (1994), King-Kong meets Godzilla: the World Bank and the East Asian miracle. CEPR, Discussion Paper No.944, London, abril.
- (1995), "Las reformas de la política comercial e industrial en los países en desarrollo: una revisión de las teorías y datos recientes". Desarrollo Económico, vol. 35, No. 138, julio-sept., CONICET, Buenos Aires.
- Williamson, Oliver (1994) - "Institution and Economic Organization: the governance perspective". Documento preparado para: World Bank Annual Conference on development economic 1994. World Bank, abril.
- World Bank (1993) - The East Asian Miracle. Oxford University Press, N. Y.

## B. CHILE

- Academia de Ciencias (1987) - El desarrollo científico y tecnológico en Chile. Un análisis cualitativo 1965-85. Instituto de Chile - CPU, Santiago.
- Achurra, Manuel (1995) - "La experiencia de un nuevo producto de exportación: los salmones". En Meller y Sáez (op.cit.).

- Agacino, Rafael y Gonzalo Rivas (1993) - La industria chilena después del ajuste: evaluación y perspectivas. PET, Documento de Trabajo No.95, julio.
- Alvarez, Carlos (1993) - "La Corporación de Fomento de la Producción y la transformación de la industria manufacturera chilena". En CEPAL (1993).
- Arrau, Patricio (1994) - Fondos de Pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-1993. Serie Financiamiento del Desarrollo, No. 19, CEPAL, Santiago, mayo.
- Calderón, Alvaro y Stephanie Griffith-Jones (1995) - Los flujos de capital extranjero en la economía chilena: renovado acceso y nuevos usos. Documentos de Trabajo No. 37. CEPAL, Santiago.
- Castillo, Mario y Carlo Ferraro (1989) - Fundamentos del desarrollo exportador chileno y sus posibilidades futuras. CORFO-IFOP, Documento AP 89/8.
- Castillo, Mario y otros (1994) - Reorganización industrial y estrategias competitivas en Chile. CEPAL/CIID (CAN), Santiago, noviembre.
- CEPAL (1993) - La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación. Estudios e Informes de la CEPAL No. 84, Santiago.
- (1994e), El crecimiento económico y su difusión social: el caso de Chile de 1987 a 1992. Documento LC/R.1483, Santiago, diciembre.
- Chile, Ministerio de Economía (s/f) - Innovación: Memoria del Programa de Ciencia y Tecnología 1992-93. Santiago.
- De la Cuadra, Sergio y Dominique Hachette (1991) - "Chile". Part II de Vol I, en Papageorgiou (*op.cit.*).
- Desormeaux, Jorge (1993) - "La inversión extranjera y su rol en el desarrollo de Chile". En Wisecarver (*op.cit.*).
- Díaz, Alvaro (1995a) - La industria chilena entre 1970-94: de la sustitución de importación a la segunda fase exportadora. (LC/R.1535) CEPAL/CIID (CAN), Santiago, junio.
- (1995b), "Estrategia de desarrollo tecnológico para la década de los noventa". En Chile: ruta al tercer milenio, ITESA, Santiago, 1995.
- Duhart, Jean-Jacques (1993) - "Impacto tecnológico y productivo de la minería del cobre en la industria chilena 1955-1988". En CEPAL (1993).

- Ffrench-Davis y Muñoz (1990) - "Desarrollo económico, inestabilidad y desequilibrios políticos en Chile: 1950-89". Colección Estudios CIEPLAN, No. 28, Santiago, junio.
- Ffrench-Davis y otros (1992) - "Liberalización comercial y crecimiento: la experiencia de Chile 1973-1989". Pensamiento Iberoamericano No. 21, ICI-CEPAL.
- (1994), Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile. CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo No. 23, Santiago, agosto.
- Figueroa, Isabel (1991) - Chile: vías para el fortalecimiento de su competitividad externa. ILPES, Documento NTI/DPC/7.
- (1993), Inserción de Chile en la economía mundial: tendencias recientes. DGREI/ Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago, noviembre.
- Figueroa, Isabel y Alvaro Saavedra (1994) - Inversiones de Chile en el exterior. DGREI/ Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago, marzo.
- Larraín, Felipe y Patricio Meller (1990) - "La experiencia socialista-populista chilena: la Unidad Popular, 1970-73". Colección Estudios CIEPLAN, No. 30, Santiago, diciembre.
- Meller, Patricio (1990) - "Revisión del proceso de ajuste chileno de la década del 80". Colección Estudios CIEPLAN No. 30, diciembre.
- (1992), "Revisión de la reforma comercial chilena". Colección Estudios CIEPLAN No. 35, septiembre.
- (1993), Economía Política de la apertura comercial chilena. CEPAL, Serie Reformas de Política Pública No. 5, Santiago, abril.
- Meller, Patricio y Raúl Sáez - Eds. (1995) - Auge exportador chileno. Lecciones y desafíos futuros. CIEPLAN- DOLMEN Eds., Santiago.
- Messner, Dirk y otros (1992) - Hacia la competitividad industrial en Chile: el caso de la industria de la madera. Instituto Alemán de Desarrollo (DIE), Berlín.
- Moguillansky, Graciela y Daniel Titelman (1993) - Análisis empírico del comportamiento de las exportaciones no cobre en Chile: 1963-1990. CEPAL, Documento de Trabajo No. 17, Santiago, mayo.
- Montero, Cecilia (1990) - "La evolución del empresariado chileno: surge un nuevo actor?". Colección Estudios CIEPLAN, No. 30, Santiago, diciembre.

- Muñoz, Oscar (1995a) - El programa forestal de la Fundación Chile. Seminario CEPAL: "Experiencias exitosas de cooperación gobierno-sector privado en América Latina", Santiago, 22-23 de mayo, 1994.
- (1995b), Los proyectos de fomento productivo. Id. anterior.
- Ossa, Fernando (1993) - Políticas de fomento del sector exportador. En Wisecarver (op.cit.).
- Pietrobelli, Carlo (1993) - "El proceso de diversificación de exportaciones en Chile". En CEPAL (1993).
- Pizarro, Roberto (1994) - Contenido y significación económica de los Acuerdos de Complementación Económica de Libre Comercio. Dirección Económica del Ministerio RREE, mimeo, febrero.
- Portales, Carlos (1995) - "La experiencia exportadora de la industria gráfica chilena". En Meller y Sáez (op.cit.).
- Rosales, Osvaldo (1993) - Desafíos de la segunda fase exportadora. Corporación Tiempo 2000/PEP, Papeles de Trabajo No. 21, octubre.
- Rozas, Patricio y Gustavo Marín (1989) - 1988: El "Mapa de la extrema riqueza" diez años después. CESOC/PRIES-CONO SUR, Santiago.
- Sáez, Raúl (1994) - Estrategia comercial chilena: qué hacer en los noventa?. Borrador, noviembre
- Sánchez, J. Miguel y Ricardo Paredes (1994) - Grupos económicos y desarrollo: el caso de Chile. CEPAL/CIID (CAN), Santiago, septiembre.
- Silva, Iván (1994) - Inversión y crecimiento regional en Chile. 1970-90. ILPES/DPPI, Santiago, abril.
- Stumpo, Giovanni (1995) - El sector celulosa y papel en Chile. Un caso exitoso de reestructuración hacia los commodities industriales. (LC/R.1521), CEPAL/CIID (CAN), Santiago, abril.
- Valdés, Salvador (1993) - "Ajuste estructural en el mercado de capitales: la evidencia chilena". En Wisecarver (op.cit.).
- Wisecarver, Daniel - Ed. (1993) - El modelo económico chileno. CINDE - Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

Uthoff, Andras (1995) - Promoción del Ahorro y los sistemas de pensiones. Versión preliminar, CEPAL, noviembre.

### C. URUGUAY

Arce, Gustavo y otros (1989) - ¿A quién sirven las privatizaciones?. Mitos y realidades de las empresas públicas. TAE Ed., Uruguay.

Banda, Ariel (1990) - "Regulación bancaria, crisis financiera y políticas consecuentes: el caso uruguayo". En Held y Szalachman (eds.): Ahorro y asignación de recursos financieros. Experiencias latinoamericanas, CEPAL-PNUD. GEL.

Berretta, Nora y otros (1991) - En el umbral de la integración. CINVE-EBO, Montevideo.

CEPAL/FAO (1991) - La agroindustria láctea en el Uruguay: su potencialidad exportadora. Unidad Conjunta CEPAL/FAO, CEPAL-Montevideo, FAO-Montevideo.

CEPAL (1992d) - Competitividad, políticas tecnológicas e innovación industrial en Uruguay. División Conjunta CEPAL/ONUDI, CEPAL-Montevideo, Proyecto CEPAL/PNUD.

CEPAL/Montevideo (1992) - Situación y perspectiva del sector exportador uruguayo. (LC/MVD/R.82), Montevideo, agosto.

CIEDUR-DATES (s/f) - Los desafíos del movimiento sindical. Montevideo.

Favaro, Edgardo y Pablo Spiller (1991) - "Uruguay". Part III de Vol. I en Papageorgiou (op.cit.).

Hernández, Jorge (1990) - La cadena de distribución y la competitividad de las exportaciones latinoamericanas. Las exportaciones de cerámica uruguaya por Metzen y Sena. Documento CEPAL, LC/L.562, julio.

Laens, Silvia (1990) - Introducción al Uruguay de los 90. CINVE, Ed. Banda Oriental, Montevideo.

Lorenzo, Fernando y otros (1992) - Itinerario de la apertura y condiciones macroeconómicas: el caso de Uruguay. Serie Documentos de Trabajo No. 103, BID, Washington.

Macadar, Luis (1988) - "Protección, ventajas comparadas y eficiencia industrial". Suma, Vol. 3, No. 5, Montevideo, octubre.

Messner, Dirk (1992) - Uruguay: el sector industrial en el umbral de la apertura externa. Documento de Trabajo CIESU, No. 180.

- Mieres, Pablo (1994) - "Uruguay 1994: un escenario competitivo". Nueva Sociedad, No. 133, septiembre-octubre.
- Nattino, Elbio (1990) - ¿Política antidumping o aranceles diferenciales?. CERES, Serie Descripción e Indices No. 6, febrero.
- Roche, Hugo (1992) - Exportaciones uruguayas hacia Argentina y Brasil, en 1991. (LC/MVD/R.77) CEPAL/Montevideo, mayo.
- Stratta, Nelson y Máximo Halty (1992) - "Políticas públicas e innovación institucional". En CEPAL (1992d).
- Stolovich, Luis (s/f) - El poder económico en el Mercosur. Serie Los Poderosos 6, CUI, Montevideo.
- Torello, Mariella (1994) - El comportamiento de la inversión sectorial en equipamiento en Uruguay. Una estimación a partir de las importaciones de bienes de capital. (LC/MVD/R.119.Rev.1) CEPAL/Montevideo, septiembre.
- Vaillant, Marcelo (1988) - Exportación y maduración industrial. Un nuevo sector exportador en Uruguay. (Seminario CEPAL/ONUDI, diciembre 1988).
- Vaillant, Marcelo (1992) - "Inserción internacional, competitividad y tecnología". En CEPAL (1992d).
- Vaillant, Marcelo (s/f) - La agroindustria cítrica en el Uruguay: industrialización, comercialización y base agrícola. (LC/MVD/R.73-Rev.1), CEPAL/Montevideo.

## **ANEXOS**



Anexo A.1  
**PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACION 1/**  
 Chile-Uruguay 1970-1993

CHILE

PRODUCTO	1970		1980		1985		1990		1993	
	%	PRODUCTO	%	PRODUCTO	%	PRODUCTO	%	PRODUCTO	%	PRODUCTO
cobre refinado	53.5	cobre refinado	35.3	cobre refinado	32.5	cobre refinado	36.7	cobre refinado	25.0	cobre refinado
cobre bl.y s/ref.	23.0	cobre bl.y s/ref.	6.4	mineral cobre	7.5	mineral cobre	6.1	mineral cobre	9.2	mineral cobre
mineral hierro	5.8	molibdeno	5.6	har.carne+pescado	7.5	har.carne+pescado	4.5	pescado fresco a/	5.4	pescado fresco a/
mineral cobre	2.3	mineral cobre	5.1	cobre bl.y s/ref.	6.2	uvas frescas	4.1	pulpa de madera b/	4.2	pulpa de madera b/
har.carne+pescado	1.3	har.carne+pescado	4.9	uvas frescas c/	4.9	cobre bl.y s/ref.	3.7	har.carne+pescado	3.9	har.carne+pescado
TOTAL 5 productos	85.9		57.3		58.6		55.1		47.7	
10 productos d/	89.9		70.0		70.6		67.5		59.5	
<b>VALOR TOTAL (mill.US\$)</b>	<b>1,234</b>		<b>4,667</b>		<b>3,764</b>		<b>8,522</b>		<b>9,325</b>	

a/ desde 1989 entre los 10 principales productos  
 b/ desde 1970 entre los 10 principales productos  
 c/ desde 1982 entre los 10 principales productos  
 d/ desde 1985 aparece "oro no monetario" dentro de esta categoría

URUGUAY

PRODUCTO	1970		1980		1985		1990		1993	
	%	PRODUCTO	%	PRODUCTO	%	PRODUCTO	%	PRODUCTO	%	PRODUCTO
carne gan.fresca	31.5	carne gan.fresca	14.7	carne gan.fresca	12.1	carne gan.fresca	12.6	tapas lana	10.3	tapas lana
lana oveja	17.9	lana oveja	9.7	tapas lana	11.1	tapas lana	11.2	carne gan.fresca	8.4	carne gan.fresca
tapas lana	11.0	tapas lana	8.2	arroz abrigillado	7.9	arroz abrigillado	6.9	arroz abrigillado	6.6	arroz abrigillado
cuero otros bovin.	6.7	arroz abrigillado	4.8	cuero otros bovin.	6.6	arroz abrigillado	5.3	cuero otros bovin.	6.1	cuero otros bovin.
carne ovino	3.5	pescado fresco a/ (artíc. pieles finas a/) id.	4.5	lana oveja	6.2	lana oveja	5.1	vehiculos automot.	5.3	vehiculos automot.
TOTAL 5 productos	70.6		41.9		43.9		41.1		36.7	
10 productos b/	80.3		56.8		59.2		53.5		51.1	
<b>VALOR TOTAL (mill.US\$)</b>	<b>233</b>		<b>1,059</b>		<b>853</b>		<b>1,708</b>		<b>1,607</b>	

a/ desde 1980 entre los 10 principales productos  
 b/ desde 1985 aparecen "tejidos de lanas" dentro de esta categoría

FUENTE: Anuario 1994 (Cuadros 93 y 107)  
 1/ Ordenados de acuerdo a su participación en el total de exportaciones de bienes

**Anexo A.2**  
**INDUSTRIA MANUFACTURERA**  
**Chile y Uruguay 1970-93**

Participación Industria Manufacturera en generación Producto (%) (a base de precios constantes) 1/							
Año base	1970 a/			1980 b/			
AÑO	1960	1970	1975	1970	1980	1985	1990
Chile	24.9	27.2	22.9	24.5	21.4	20.6	21.0
Uruguay	22.8	23.0	23.7	27.5	28.2	24.5	24.5
A. Latina	21.7	24.3	25.1	26.0	26.1	24.6	24.0

Fuente: CEPAL- Anuario a) 1980 (Cuadro 65); b) 1994 (Cuadro 74)

1/ Ver nota 8 en texto referida a diferentes valoraciones para un mismo año según diferentes años ba

Crecimiento del Producto Manufacturero (%) (pr.constantes mercado,p/habitante)						
	1960-70	1970-75	1975-80	1980-85	1985-90	1990-93
Chile	5.4	-6.5	6.0	-2.9	4.8	5.0
Uruguay	1.6	1.8	4.0	-6.0	3.1	-3.3
A. Latina	6.9	3.6	2.5	-2.7	-0.6	1.3

Fuente: CEPAL- Anuario 1980 (Cuadro 64); Anuario 1994 (Cuadro 75)

Industria Metalmecánica en Producción Industrial (%)					
	1970	1980	1985	1990	1993
Chile	22.3	18.9	9.2	10.2	12.4
Uruguay	6.9	10.5	12.4	12.9	11.6

Fuente: CEPAL- Anuario 1994 (Cuadro 77)

## Anexo A.3

## DINAMICA DE REFORMA ARANCELARIA

## Chile y Uruguay 1973-93

AÑO	CHILE				URUGUAY			
	Arancel (%)		Promedio b/	No. Tramos a/	Arancel (%)		Promedio c/	No. Tramos a/
	Máximo a/	Mínimo a/			Máximo a/	Mínimo a/		
1971						534.5		
1973			105					
1974	750	5	75	41			452	
1975	140	5	49	18				
1976	125	5	36	21				
1977	70	5	22	14				
1978	25	10	15	6			101 iii/	
1979	15	10	11	6	116 dic.		70	
1980	10	i/	10	1	103	10	63	29
1981	10		10		90	10	47 iii/	11
1982	10		10		75	10 ii/	53	8
1983	10		18	1	55	10		5
1984	20		25		55	10		5
1985	35		26	1	55	10 iv/	38 iii/	5
1986	20		20		60	15	35	5
1987	20		20		50	10		5
1988	15		15		45	10		5
1989	15		15		45	10		5
1990	15		15		40	10 iv/		5
1991	11		11	1	40 v/	15		4
1992	11		11		30 vi/	10		3
1993	11		11		20	6		3

FUENTE: Chile: de la Cuadra y Hachette (1991), Meller (1993)

Uruguay: Favaro y Spiller (1991); Lorenzo y otros (1992)

\* Los años sombreados corresponden a inicio, fin o cambio de programa arancelario \*

a/ Vigente al inicio del año o definida en enero

b/ Tarifa nominal promedio (Meller, 1993:16)

c/ Tarifa ponderada por valor de producción (Favaro y Spiller, 1991: 351)

i/ A partir de 1979 existe arancel único

ii/ Alza transitoria de 21% en junio

iii/ Promedio ponderado de protección a la industria (Lorenzo y otros, 1991:14)

iv/ Alza transitoria en junio

v/ Tarifa máxima a MERCOSUR: 8% a fin de año

vi/ Tarifas para MERCOSUR entre 1.5% y 5%

Anexo A.4**CHILE-URUGUAY: ACUERDOS DE COMPLEMENTACION ECONOMICA (ACE)<sup>1</sup>**Chile**1985:**

Uruguay (4) a/

**1991:**

Argentina (16): incorpora AAP (16) y AC (5, 16 y 21) a/  
 México (17): modifica AAP (37): se aplica desde 1o. enero de 1992 b/

**1993:**

Bolivia (22): incorpora AAP previo: iniciado en julio de 1993 a/  
 Venezuela (23): iniciado el 1o de julio de 1993 b/  
 Colombia (24): sustituye AAP (14): iniciado en enero de 1994 b/

**1994:**

Ecuador (32): desde 1o. de enero de 1995 b/

Uruguay**1982:**

Argentina (1): incorpora acuerdo CAUCE (1974) a/; se amplía en el Acta de Colonia (1985) b/  
 Brasil (2): incorpora acuerdo PEC (1975) a/; se amplía en Acta de Cooperación Económica (1986) b/

**1985:**

Chile (4): a/

**1986:**

México (5): para México: a/; para Uruguay: b/

**1991:**

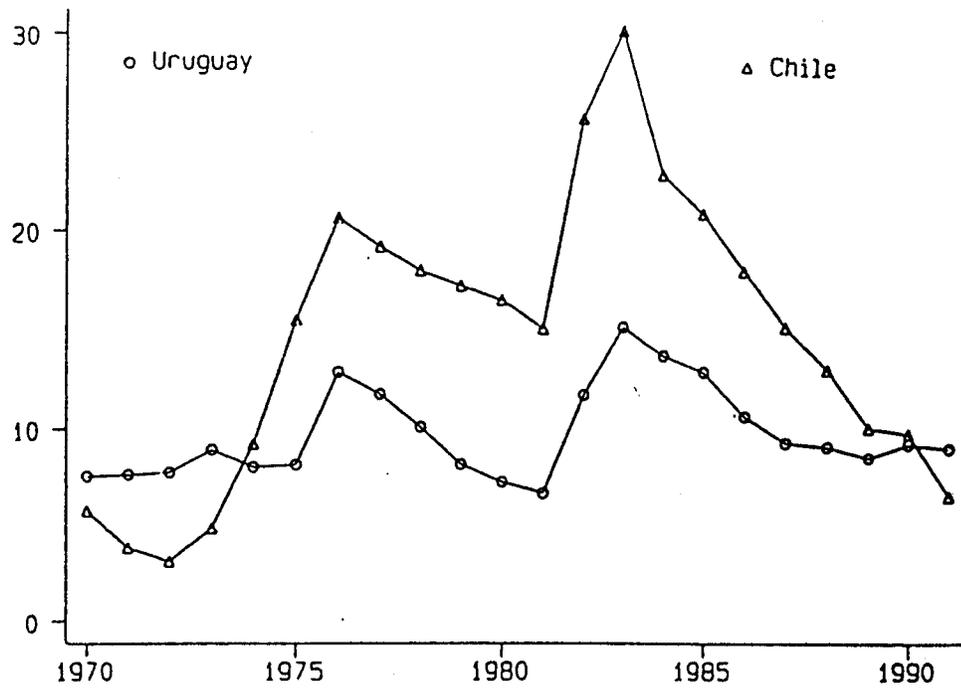
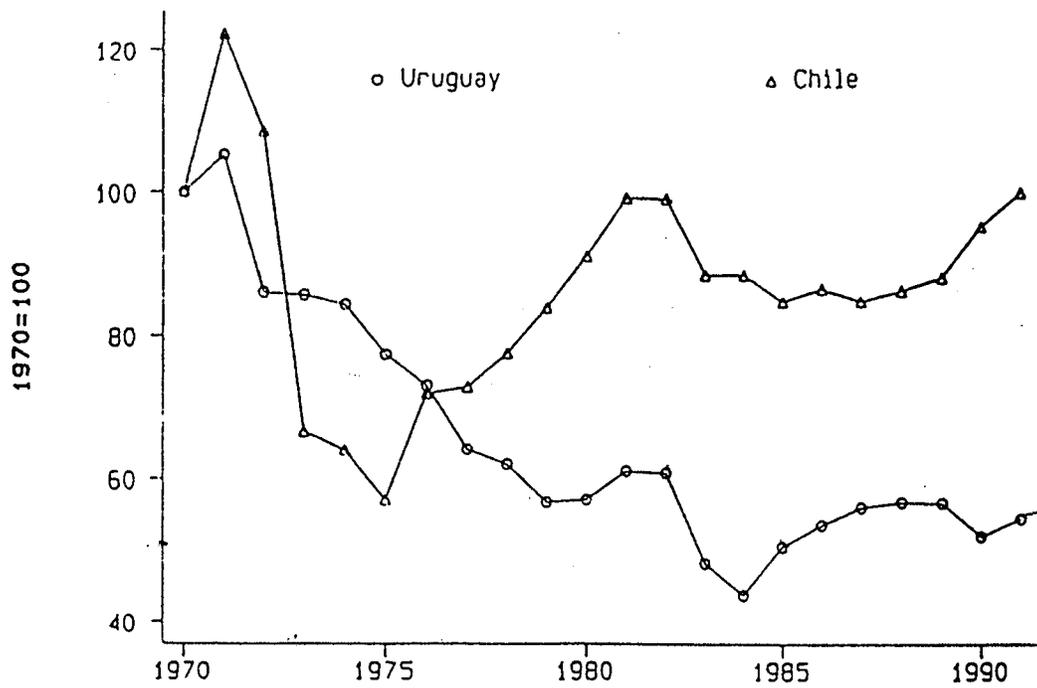
Bolivia (15): a/  
 MERCOSUR (18): alcanzada unión aduanera imperfecta 1o. enero 1995

**1994:**

Ecuador (28): b/

---

<sup>1</sup> Entre paréntesis el número de ACE, de Acuerdo de Alcance Parcial (AAP) o de Acuerdo Comercial (AC), dentro de ALADI.  
 a/ Desgravación de lista positiva; b/ Desgravación general con excepciones. Fuente: CEPAL (1994c y 1995b) e información de la División de Comercio, Transporte y Financiamiento.

Anexo A.5**EVOLUCION DESEMPLEO Y SALARIOS CHILE Y URUGUAY 1970-1993**DESEMPLEOSALARIO REAL

Fuente: Allen y otros (1994)

## Anexo A.6.a

**INVERSION EN MAQUINARIA Y EQUIPO**

Chile y Uruguay 1970-93

Participación Inversión en PIB (base US\$ a pr. constantes)									
Año base:	1970 a/			1980 b/					
AÑO	1960	1970	1975	1970	1975	1980	1985	1990	1993
Chile	14.9	15.6	8.2	17.8	13.5	16.6	14.2	20.1	22.6
Uruguay	13.6	11.2	11.9	12.9	13.2	21.0	8.3	9.2	13.4
A. Latina	20.1	21.5	25.0	15.3	19.4	19.6	14.5	14.5	15.6

Fuente: CEPAL, a) Anuario 1980 (Cuadro 50); b) Base de datos

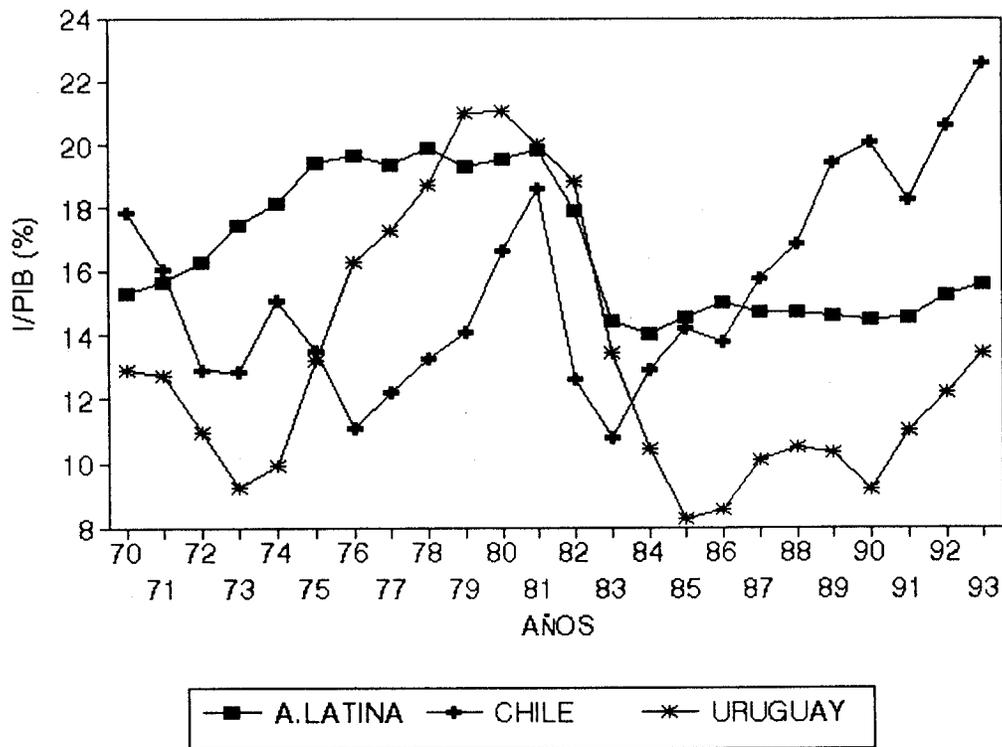
Inversión en Maquinaria y Equipo (% en IBF a pr. constantes)								
Año base:	1970 a/			1980 b/				
AÑO	1960	1970	1975	1970	1980	1985	1990	1993
Chile	37.8	43.8	26.6	29.4	41.3	29.0	35.7	37.0 c/
Uruguay	25.4	41.0	29.2	37.5	35.2	27.3	35.1	38.6
A. Latina	43.5	44.5	46.4	29.0	33.5	31.1	30.9	27.0

Fuente: CEPAL: Anuario a) 1980 (Cuadro 74); b) 1994 (cuadro 80)

c/ 1992

## Anexo A.6.b

PARTICIPACION DE INVERSIONES EN PIB  
A.LATINA, CHILE Y URUGUAY 1970-1993



FUENTE: CEPAL, a base de cifras oficiales

Calculado sobre valores en dólares a precios constantes de 1980

**Anexo A.7**  
**INDICADORES DE EDUCACION**  
**Chile y Uruguay 1970-93**

<b>ANALFABETISMO</b>				
<b>(% población &gt; 15 años)</b>				
	1970	1980	1985	1990
Chile	11.0	8.9	7.8	5.7
Uruguay	6.1	5.0	4.3	3.8

Fuente: CEPAL: Anuario 1994 (Cuadro 40)

<b>GASTO SOCIAL REAL PER CAPITA EN EDUCACION</b>				
<b>(dólares 1985)</b>				
	1980/81	1982/89	1990/93	Variación (%) 1990/93-1980/81
Chile	63.4	52.6	52.1	-17.8
Uruguay	35.9	31.7	36.0 a/	0.5

Fuente: CEPAL-Panorama Social 1994 (cuadro 27)

a/ 1990-91

<b>MATRICULA POR NIVEL DE ENSEÑANZA</b>						
<b>(tasas brutas de matrícula) a/</b>						
NIVEL		1970	1980	1985	1990	1992
<b>Primero b/</b>	Chile	104.3	112.9	105.0	101.3	101.3
	Uruguay	112.1	107.0	106.7	108.3	109.5
<b>Segundo b/</b>	Chile	38.6	61.4	66.9	73.5	71.6 d/
	Uruguay	60.9	58.9	72.0	81.0	82.8
<b>Tercero e/</b>	Chile	9.7	10.8	15.9	18.8 c/	
	Uruguay	10.0	17.3	35.8	50.4 c/	

Fuente: CEPAL: Anuario b) 1994 (Cuadros 41 y 42); e) 1992 (Cuadro 31)

a/ Total de matriculados sobre población del grupo de edad correspondiente

Grupos de edad según niveles:

	Primero	Segundo	Tercero
Chile	6-13	14-17	20-24
Uruguay	6-11	12-17	20-24

c/ 1988

d/ 1991

Anexo A.8**INVESTIGACION Y DESARROLLO****Chile y Uruguay**

	PARTICIPACION EN EL PIB			US\$ PER CAPITA	
	Década 80		Década 90	Década 80	
	Inicios (78-84)	Fines (84-90)		Inicios (78-84)	Fines (84-90)
Chile	0.41	0.63	0.8 a/	8.6	10.6
Uruguay	0.2	0.2	0.3 b/	4.4	3.7

Fuente: CEPAL/UNESCO (1992:cuadro II-12)

a/ 1994; 30% sector privado (Díaz, 1995b:114)

b/ Alrededor 1990; 30% sector privado (Laens,1990:105)

## Anexo A.9

**IMPORTACIONES DE BIENES DE CAPITAL****Chile y Uruguay 1970-93**

## PARTICIPACION IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS EN PIB (%)

(Base US\$ a precios constantes)

Año base:	1970 a/			1980 b/					
AÑO	1960	1970	1975	1970	1975	1980	1985	1990	1993
Chile	13.8	12.9	12.1	19.6	18.4	27.2	17.3	23.2	26.6
Uruguay	11.4	10.4	9.9	27.3	26.9	32.2	17.8	22.0	31.8

Fuente: CEPAL a) Anuario 1980 (Cuadro 47); b) Base de datos

## PARTICIPACION IMPORTACIONES DE BIENES DE CAPITAL EN IMPORTACIONES (%)

(Base valor CIF)

A base de Serie:	Histórica a/			Actualizada b/					
	1960	1970	1975	1970	1980	1985	1990	1993	
Chile	36.8	39.6	30.4	32.6	21.7	24.0	33.5	31.4	
Uruguay	25.2	30.3	16.6	21.3	20.0	12.0	18.6	20.3	

Fuente: a) CEPAL: Anuario 1980 (Cuadro 91); b) CEPAL: Anuario 1994 (Cuadro 299) y BADECEL

Anexo B.1  
CHILE: POLÍTICAS ESPECÍFICAS EN SECTORES DE EXPORTACION DINÁMICOS<sup>1</sup>

\* Los 3 sectores analizados se encontraban - como sectores "claves" - en los planes de desarrollo elaborados por CORFO al inicio de sus funciones (1939) \*

PERIODO	Sector Forestal	Sector Frutícola	Sector Pesquero
Antes de la década del 60	1931-39: Exenciones tributarias por 30 años, normas sobre inapropiabilidad e incentivos financieros para plantaciones y comercialización. Inicio participación de CORFO en iniciativas dirigidas al sector, investigación de recursos, planes de forestación, capacitación, creación de organismo de fomento (INFOR, fines del 50's), incentivo y aval (en financiamiento internacional) a plantas de celulosa y papel (las primeras, puestas en operación en 1957-59)	1893-1928: Plan nacional de desarrollo frutícola y forestal. Ley de fomento de la fruticultura.	1940-53: Rol del Estado en investigaciones del recurso, fomento e instalación de empresas en las fases de extracción e industria. Trato especial para industria pesquera nacional respecto a divisas de exportación, exenciones tributarias y tarifas especiales en puertos. Instalación de primeras empresas reductoras.  * Entre 1954-55 Las exportaciones se multiplicaron por más cuatro veces *
Década 60-70	1965-73: Expansión del papel del Estado: creación de otras instituciones de desarrollo (CONAF, SAG), política de estímulo a exportaciones y participación directa en el sector (CORFO).	1960-73: Varias acciones estatales: plan de préstamo de CORFO para siembras en distintas especies destinadas a exportación y estudios de mercado con este mismo fin, Plan nacional de desarrollo frutícola (1966) en función de su potencial exportador (contemplaba: nuevas líneas de crédito a plantaciones, inversiones en centrales frutícolas, certificaciones, devolución de impuestos, etc.). Importante en la creación de aptitudes técnicas y empresariales. La promoción contemplaba el desarrollo de infraestructura para la comercialización - frío, embalajes - en la que el sector presenta economías de escala.	1960-62: Franquicias tributarias para distintas fases de producción y exenciones de derechos a importación de suministros y bienes de capital, complementadas con créditos. Plan especial para Iquique (en la zona Norte) supone apoyo a empresas del sector. Plan general de desarrollo pesquero de CORFO que incluía la instalación del IFOP (asistencia técnica, investigación, formación, etc.)  * Entre 1960-64: La producción de harina de pescado en la zona norte, se multiplica por cinco *  1965-68: Intervención estatal directa en la gestión de empresas y racionalización frente a la crisis por desaparición de la Anchoveta. Mayor regulación y coordinación. Facilidades para importación de bienes de capital y estímulo a las exportaciones, Ley de drawback. Desarrollo de infraestructura.  * En 1970 CORFO produce el 53% de Harina * de Pescado y el 62% de Conservas de pescado *

1 Ver también rol de Fundación Chile.

PERIODO	Sector Forestal	Sector Frutícola	Sector Pesquero
Post 74	<p>1974 en adelante: Cambio en rol del Estado hacia una intervención indirecta: privatizaciones de empresas industriales (1976-79), crédito subvencionado para industria forestal, renovación de exenciones tributarias para reforestaciones, libertad de exportación en cualquier grado de elaboración, subsidio directo al costo de plantaciones y de poda (75%, ampliado a 90% en 83-84), reorientación de INFOR.</p> <p>* El debilitamiento de inversiones públicas e instituciones ha disminuido fuertemente la participación de empresas pequeñas en este sector; aumento progresivo de precios de terrenos por presencia de bonificación se ha traducido en un elemento atractivo hacia el sector *</p>	<p>1974 en adelante: CORFO concentra su apoyo a través de IREN, en materias de información, investigación y crédito subvencionado. El crédito es luego asumido por otras instituciones y se retoma en CORFO a partir de 1985.</p> <p>* En estos sectores la fuente de crédito para plantaciones, dependiente de bancos comerciales - con posterioridad a 1974 - produjo mayor concentración de la propiedad *</p>	<p>1974-78: Acelerado proceso de privatización y reorientación de las funciones de IFOP</p>

**Nota general:**

\* Los institutos CORFO, en todos los sectores (INFOR, IREN, IFOP), reorientan sus funciones de acuerdo a los requerimientos de autofinanciamiento que se impone desde 1974. Se trataba de funciones de: investigación, asistencia técnica, capacitación, control de calidad, recomendaciones de política y formulación de proyectos. Posteriormente sus tareas se concentran en la provisión de información - venta de servicios - de apoyo a decisiones de inversión y gestión del sector privado, y la mantención de inventarios y estadísticas de uso público \*

FUENTE: Alvarez (1993); Castillo y Ferraro (1989); Figueroa (1991); Muñoz (1995a); Pirotbelli (1993); Stumpo (1995).

Anexo B.2  
**CHILE: EJEMPLOS DE DESARROLLO DE LA INSTITUCIONALIDAD<sup>1</sup>**

CARACTERISTICAS	Prochile, Dirección de Promoción de Exportaciones	Fundación Chile
Institucionalidad	Institución pública, creada en 1974 <sup>2</sup>	Asociación entre el Estado chileno e ITT, en 1976. Organización privada sin fines de lucro
Objetivos	Favorecer el crecimiento y diversificación de las exportaciones no tradicionales. Rol político de suministro de información respecto al marco jurídico del proceso de exportación y respecto al país.	Transferencia de tecnología apropiada a las condiciones de recursos del país. Identificar oportunidades de mercado para desarrollo de nuevas ventajas comparativas. Estimulo a la creación de empresas
Evolución	Refuerzo desde 1982, avance hacia métodos más selectivos como los "Comités de exportadores" (órganos mixtos que estimulan la coordinación y otras acciones) <sup>3</sup> . En 1995 se plantea nuevas tareas de promoción a la internacionalización de empresas chilenas.	Inicialmente administrada por ISEC/ITT, actualmente directorio compartido con gobierno. Inicialmente consultorias gratuitas, luego enfoque más empresarial (autofinanciamiento), actividad tecnológica propia y empresarial directa. Actualmente revisa orientación, intento masificación de cambio técnico hacia PYMES y preocupación por comercialización
Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asesoría a Comités de exportadores (privados), fomento a la asociatividad</li> <li>- Conducción de Comités de casos (análisis especiales),</li> <li>- Servicio personalizado al exportador</li> <li>- Apoyo a viajes de empresarios para conocimiento de mercados</li> <li>- Coordinación de Comité interuniversidades para capacitación</li> <li>- Banco de Datos y distribución de impresos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Empresas "demostrativas" (posterior venta a privados)</li> <li>- Grupos de transferencia tecnológica (GIT), promueve acción asociativa</li> <li>- Venta de servicios: control y certificación de calidad</li> <li>- Generación de software de optimización de gestión</li> </ul> <p>* Sirve a usuarios específicos: necesidades detectadas por el mercado y expresadas por los empresarios *</p>

1 Antes de la reforma, CORFO desarrolla muchas de las funciones de promoción industrial y competitividad.

2 Desde 1979, se incluye en la recién creada Dirección General de Relaciones Económicas del Ministerio de Relaciones Exteriores, que actúa en forma coordinada con el Ministerio de Hacienda.

3 A fines de los 70's disminuye su importancia en un marco macro desfavorable a las exportaciones

CARACTERÍSTICAS	Prochile, Dirección de Promoción de Exportaciones	Fundación Chile
Resultados	Especialmente bien evaluada la promoción que hace de Chile en el exterior. * Existe una fluída coordinación entre Prochile y Asexma <sup>4</sup> , donde la primera identifica oportunidades de exportación y la segunda operacionaliza esta información para viabilizar dichas oportunidades *	Desarrollo de nuevos productos o variedades de exportación (bayas, salmón), garantía de calidad. Exitoso programa forestal y maderero.

FUENTE: Pietrobelli (1993); Ossa (1991); Muñoz (1995a); Messner y otros (1992); Meller y Saez (1995)

<sup>4</sup> **Asexma:** Asociación de empresas exportadoras de manufacturas, creada en 1985, para contribuir a la formulación de política económica orientada a la exportación y entregar asistencia técnica a exportadores. Ha valorizado la coordinación y oferta de servicios, favorecido por el aprovechamiento de economías de escala.

Anexo B.3  
CHILE: ITINERARIO DE LA REFORMA COMERCIAL 1973-1991

PERIODO	REFORMA COMERCIAL Y CAMBIARIA	CONTEXTO DE		REFORMAS	REGULACION
		POLITICAS			
PRIMERA ETAPA (1974-79): LIBERALIZACION RADICAL					
Octubre 1973	<ul style="list-style-type: none"> <li>- maxidevaluación</li> <li>- definición de 3 TC</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>- devolución de empresas intervenidas por el gobierno (488 en sept.73)</li> <li>- reducción del número de precios controlados</li> </ul>	
1974	<ul style="list-style-type: none"> <li>- reducción aranceles, máx.= 160% (previo:750% y 10.000% depósitos previos)</li> <li>- DL.600: tratamiento IED</li> <li>- reducción a 2 TC</li> <li>- creación PROCHILE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- reducción empleo e inversión pública</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- suspensión derechos de los trabajadores</li> </ul>	
1975	<ul style="list-style-type: none"> <li>- reducción aranceles, media=57% (meta:10-35%)</li> <li>- unificación del TC, minidevaluaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- liberalización tasa de interés</li> <li>- reducción gasto público</li> <li>- reforma tributaria: i. introducción IVA=20%, reemplaza impuesto compra-venta; ii. eliminación impuesto a ganancias de capital</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- reajuste precios servicios empresas públicas</li> <li>- privatización de bancos intervenidos</li> </ul>	
1976-77	<ul style="list-style-type: none"> <li>- meta aranceles=10%; tramos=6, para junio 79</li> <li>- reducción devaluación</li> <li>- devaluaciones diarias (1976-78)</li> <li>- gestación Fundación Chile</li> </ul>				
1978-79	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tasa arancelaria única=10%</li> <li>- devaluación sg. tasa decreciente</li> <li>- TC nominal fijo: US\$1-\$39</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>- generación de nueva institucionalidad laboral (debilita derechos y poder sindical)</li> </ul>	
1980-81		<ul style="list-style-type: none"> <li>- disminución impuestos personales</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- disminución número empresas CORFO</li> <li>- reforma previsional (creación AFPs)</li> <li>- reforma sistemas de Salud (ISAPRES)</li> <li>- municipalización servicios públicos</li> </ul>	

PERIODO	REFORMA COMERCIAL Y CAMBIARIA	CONTEXTO DE REFORMAS	
		POLITICAS	REGULACION
1982	<ul style="list-style-type: none"> <li>- devaluación (18%, junio)</li> <li>- cambio política cambiaria</li> <li>- definición dolar preferencial (pago deudas en dólares)</li> <li>- aplicación de sobretasas (inicio)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- programa empleo emergencia (decrece hasta desaparecer en 1988)</li> </ul>	
1983-84	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aumento aranceles (1983=20%, 1984=35%)</li> <li>- devaluación peso (23%)</li> <li>- acuerdo FMI, apoya convenio con banca acreedora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- reforma tributaria: reducción impuesto a la renta; impuesto al gasto</li> <li>- tasa de interés sugerida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- intervención 5 Bancos privados</li> <li>- liquidación 3 instituciones financieras</li> <li>- regulación banca</li> </ul>
SEGUNDA ETAPA (1985-91): REFORMA MODERADA			
1985	<ul style="list-style-type: none"> <li>- reducción aranceles (hasta 20%)</li> <li>- devaluación (febrero=8.2%; julio=7.8%)</li> <li>- programa de conversión de deuda (C.XVIII y C.XIX CNCI: subsidia IED)</li> <li>- reintegro 10% a exportaciones no tradicionales</li> <li>- BN: primer ajuste estructural (SAL I)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- nueva etapa de privatizaciones CORFO</li> <li>- venta acciones AFP y capitalismo popular</li> </ul>
1986-87	<ul style="list-style-type: none"> <li>- intensificación promoción exportaciones</li> <li>- BN: aprobación SAL II/III</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- nueva ley de bancos</li> <li>- CORFO amplía metas privatización</li> </ul>
1988-89	<ul style="list-style-type: none"> <li>- reducción aranceles (a 15%)</li> <li>- nuevo acuerdo c/Banca acreedora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- reducción IVA (a 16%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- autorización a AFP para inversión en mayor cantidad de empresas</li> <li>- autonomía del Banco Central</li> </ul>
1990-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- reducción aranceles (a 11%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- flotación cambiaria y control monetario (esterilización)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- reforma laboral: restaura algunos derechos y poderes</li> </ul>

FUENTE: Meller (1993) y otras fuentes citadas en texto

Anexo B.4  
CHILE: TRATAMIENTO PREFERENCIAL DE EXPORTACIONES<sup>1</sup>

ETAPA	Instrumentos aduaneros y fiscales	Instrumentos financieros
Primera 1974-79	<p>1974: devolución de IVA sobre bienes y servicios necesarios para productos de exportación</p> <p>1979: solicitud voluntaria, excepto en aspectos sanitarios, de certificación de calidad de los productos otorgada por organismos públicos o privados (obligatoria hasta 1975)</p>	<p>1983: línea de crédito para capital de trabajo (hasta un 50% de insumos)</p> <p>1984: garantía documental de los créditos de exportación</p>
Post-crisis		
Segunda 1985-1990	<p>1985: exención impuesto timbre a préstamos y otros documentos para actividades de exportación (renueva disposición de 1980)</p> <p>1986: "Almacenes Particulares de Exportación": exención pago derechos aduaneros e IVA de insumos para productos de exportación (por componentes menor que un 50% del valor fob, renueva disposiciones 1976 y 1983)</p> <p>1987: posibilidad incluir impuestos de importación en depreciación de bienes de capital (actualiza medidas tomadas en 1975 y 79)</p> <p>- devolución de gravámenes aduaneros de 5 y 10% del valor fob de exportaciones no tradicionales (reemplaza medidas de 1985: "Reintegro de Exportaciones Menores")</p> <p>- sistema de pago diferido de derechos de aduana y crédito fiscal para bienes de capital (plazo de hasta 7 años para derechos arancelarios)</p>	<p>1985: créditos para exportación sin garantía</p> <p>1986: Banco Central acepta descuento de documentos de pago para la exportación de bienes de capital</p> <p>1987: Fondo de garantía para exportaciones no tradicionales, con tope de montos, administrado por el Banco del Estado</p>

1 Estos instrumentos operan además de cambios en la institucionalidad (PROCHILE).

ETAPA	Instrumentos aduaneros y fiscales	Instrumentos financieros
<p>cont. Segunda 1985-1990</p>	<p><b>1988:</b> devolución de derechos y demás gravámenes aduaneros sobre la importación de materia prima o insumos de productos de exportación (desde 1970 había un crédito fiscal)</p> <p><b>1989:</b> beneficios a la ley de la renta por pago de asesorías técnicas provenientes del exterior, necesarias para una exportación (reglamenta disposiciones de 1974)</p>	<p><b>1988-90:</b> línea de crédito especial para capital de trabajo de empresas productoras de bienes de exportación (Banco del Estado)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- líneas de crédito para "promoción de exportaciones no tradicionales de productos manufacturados" (Corfo-Banco Mundial)</li> <li>- líneas de crédito con interés preferencial y asistencia técnica (SERCOTEC-CORFO)</li> <li>- operaciones "swap" que permiten venta de divisas al Banco Central, provenientes de anticipos del comprador o de créditos de financiamiento de exportaciones, con pacto de recompra a un precio dado</li> </ul>
<p>Tercera 1991-</p>	<p><b>1991:</b> fondo de estabilización de precios del petróleo: recuperación de impuestos asociada a banda de precios para exportadores de combustible</p>	<p><b>1992:</b> créditos de largo plazo a exportadores de bienes de capital, de consumo durable o de servicios (CORFO)</p>

FUENTE: Becerra y Guajardo (1992); Pietrobelli (1993); Ossa (1991).

Anexo B.5.a  
**CHILE: INDICADORES MACROECONOMICOS**

**A. Históricos**

	1959-70	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
INFLACION IPC	30.3	26.7	108.3	441	497.8	379.2	232.8	113.8	50	33.4	35.1	19.7	9.9
TASA INTERES REAL a/						-46.8	39.4	55.3	33.4	2.3	14.7	58.1	16.8
TCR (1970=100) b/		91.9	96.4	107.2	93.5	100.2	87.1	84.4	97.7	87.4	75.1	67.4	78.9

FUENTE: Ramos (1984:160)

a/ Interés nominal deflactado por IPM)

b/ Tipo de Cambio deflactado por diferencia de variación entre IPM interno y externo

**B. Década 80-90**

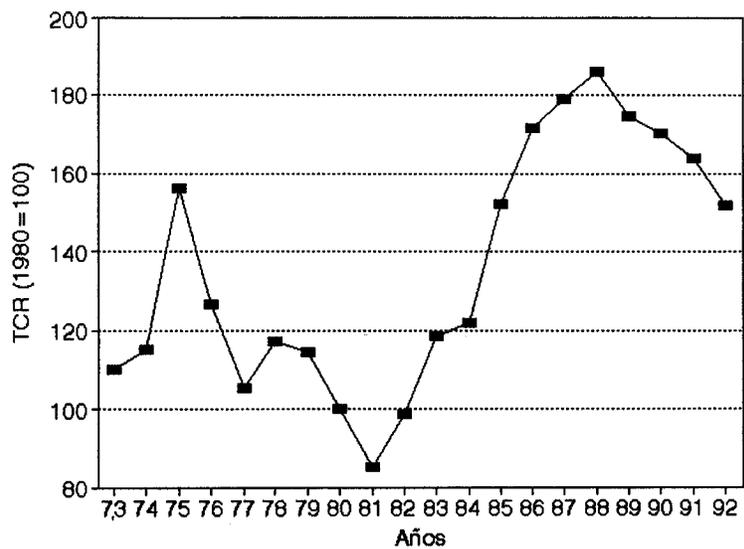
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
INFLACION IPC c/	31.2	9.5	20.7	23.1	23.0	26.4	17.4	21.5	12.7	21.4	27.3	18.7	12.7	12.2
TASA INTERES REAL d/	15.3	14.5	16.9	9.8	9.0	9.4	4.1	4.3	4.6	6.8	9.4	5.4	5.3	6.4
TCR (1985=100) e/	71.0	57.9	65.8	77.7	79.8	100.0	124.2	135.3	143.3	135.5	140.5	139.3	133.9	133.9

FUENTE: c/ y e/ CEPAL: Estudio (varios números); d/ Banco Central: Boletín Mensual (varios números)

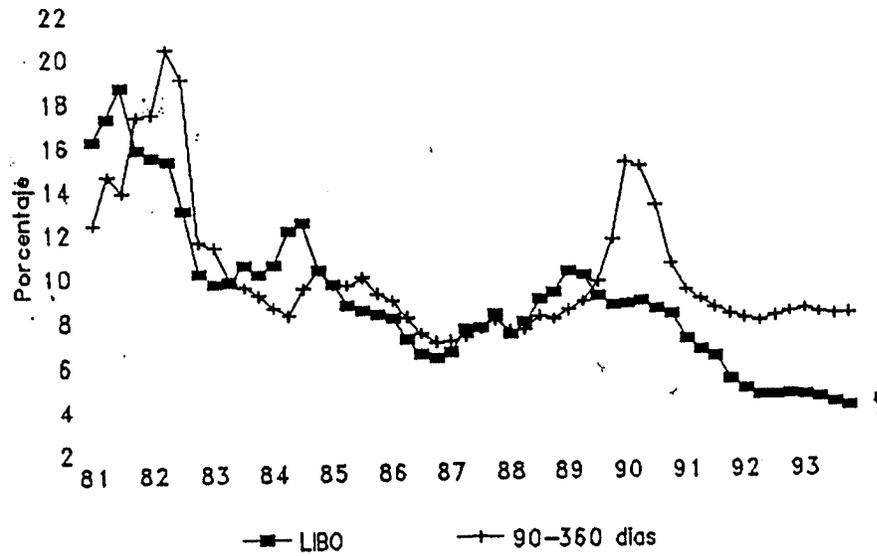
c/ Precios al consumidor, tasa de crecimiento diciembre a diciembre

d/ Tasas de interés efectivas pagadas por los bancos en operaciones reajustables 90-365 días

e/ Tipo de cambio real efectivo de las exportaciones, elaborado con IPC

Anexo B.5.b**CHILE: TIPO CAMBIO REAL (SIN A.LATINA)  
1973-1992 (1980=100)**

Fuente: Agosin y French-Davis (1993)

Anexo B.6**CHILE: TASAS INTERES NACIONAL E INTERNACIONAL**

Fuente: Ffrench-Davis y otros, 1994. (Basado en cifras del Banco Central de Chile)

Anexo C.1  
ITINERARIO REFORMA URUGUAY

PERIODO	REFORMA COMERCIAL Y CAMBIARIA	CONTEXTO DE REFORMAS	
		POLITICAS	REGULACION
1a. etapa (1974-80): PROMOCION DE EXPORTACIONES Y LIBERALIZACION FINANCIERA			
1974-75	<ul style="list-style-type: none"> <li>- apertura mercado de capitales y cambiario</li> <li>- eliminación consignaciones y depósitos previos</li> <li>- ampliación beneficios de reintegro</li> <li>- reducción de impuestos a exportaciones tradicionales (detracciones), hasta desaparición en 1978</li> <li>- Acuerdo Argentina (CAUCE): eliminación BNA y reducción recíproca de aranceles a lista de productos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley Promoción Industrial (PIN)</li> <li>- existe tope a tasas de interés</li> <li>- liberalización gradual de precios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- suspensión negociación colectiva</li> </ul>
1975-77	<ul style="list-style-type: none"> <li>- reducción general de recargos (de 300% 1974 a 90% en 1979)</li> <li>- rebajas de montos de reintegros pero ampliación de No. de productos</li> <li>- crédito preferencial (prefinanciamiento capital de trabajo (hasta 28 y 44% del valor de exportaciones no tradicionales) y exoneraciones tributarias</li> <li>- Acuerdo con Brasil (PEC): similar a CAUCE, menor número de productos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- eliminación progresiva topes tasas de interés</li> <li>- supresión curso forzoso moneda nacional</li> <li>- eliminación crédito subsidiado a banca</li> <li>- autorización casas bancarias para recibir depósitos de no residentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- eliminación gradual de reglas de asignación de crédito</li> <li>- introducción de "casas bancarias" (privadas)</li> </ul>
2a. etapa (1978-82): ESTABILIZACION Y REDUCCION ARANCELES			
fin 78- 1980	<ul style="list-style-type: none"> <li>- unificación mercado cambiario y minidevaluaciones</li> <li>- anuncio programa reducción aranceles para enero 1980, unificación costos internación (TCA)</li> <li>- eliminación de detracciones</li> <li>- fin de estímulos crediticios y exoneraciones tributarias a exportaciones, promesa rebaja reintegros (acuerdo GATT)</li> <li>- posibilidad fijar precios referencia (PR)</li> <li>- reformulación "admisión temporal" (creado 1960) (exoneración gravámenes a bienes intermedios para exportación; reexportación en cierto plazo; simplificación trámites importación insumos)</li> <li>- disminución de requisito de exportación previa a importación de "kitz" para ensamble de sector automotriz, de 105% en 1979 a 30% en 1980 (Régimen de Intercambio Compensado)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- eliminación encajes obligatorios</li> <li>- eliminación topes de tasas de interés</li> <li>- continuación política liberalización gradual de precios</li> </ul>	

PERIODO	REFORMA COMERCIAL Y CAMBIARIA	REFORMAS	
		CONTEXTO DE POLITICAS	REGULACION
1980-82	<ul style="list-style-type: none"> <li>- reducción y racionalización arancelaria, (meta: arancel uniforme 35%; reducción gradual hasta 1985; rebajas de una sola vez bienes no producidos en el país; reducción número de niveles</li> <li>- programa rebaja gradual reintegros a tasa única=5%</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- esfuerzos por mayor seguridad al sistema bancario</li> <li>- intervención Banco Central: compra cartera de préstamos de la banca</li> </ul>
<b>3a. etapa (1982-1984): SUSPENSIÓN DEL PROGRAMA</b>			
1982-84	<ul style="list-style-type: none"> <li>- liberalización tipo de cambio (maxidepreciación, nov. 82)</li> <li>- anuncio abandono de programa arancelario (nov.82): reducción algo mayor a la prevista</li> <li>- definición 5 niveles arancelarios (mín.=10% Materias Primas; máx.=55% Bienes Finales; tratamiento especial (10%): Bienes Capital no producidos en el país o destinadas al sector agropecuario y plantas industriales completas)</li> <li>- eliminación reintegros (sustituídos por devolución de impuestos-GATT)</li> <li>- reimplantación transitoria de detracciones</li> <li>- inicio uso precios fictos: PR y PME (supuesto importación en condiciones desleales)</li> </ul>		
<b>4a. etapa (1985-93): CONTINUACION APERTURA Y REACTIVACION</b>			
1985-89	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aumento transitorio aranceles (5%) por razones fiscales (junio 1985)</li> <li>- estímulos crediticios a exportaciones</li> <li>- flotación cambiaria (sucia)</li> <li>- ampliación acuerdos CAUCE Y PEC y mecanismo automático de modificación</li> <li>- Ley zonas francas</li> <li>- profundización Ley PIN (para exportadores) y apoyo sector agropecuario; exoneraciones tributarias, incluidos los aranceles a inversiones en maquinaria y equipos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- esterilización de reservas con encajes del BROU</li> <li>- Ley promoción forestal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- restablecimiento de "consejos de salarios"</li> </ul>
1990-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aumento transitorio aranceles por razones fiscales (junio 1990)</li> <li>- firma Tratado de Asunción: MERCOSUR</li> <li>- continuación rebaja arancelaria hasta 1993</li> <li>- desgravaciones lineales y automáticas MERCOSUR (máximo=5% en 1993)</li> <li>- devaluaciones mensuales 2% (1994)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aumento de sueldos y precios de bienes y servicios públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- esfuerzos privatizadores (rechazo en 1992)</li> <li>- aprobación reforma sistema previsional (1995)</li> </ul>

Fuente: Lorenzo y otros (1992); Favaro y Spiller (1991); Berretta (1991)

Anexo C.2.a

**URUGUAY: INDICADORES MACROECONOMICOS**

**A. Históricos**

	1950-70	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
INFLACION IPC a/	29.4		24	76.4	97	77.2	81.4	50.6	58.2	44.5	66.8	63.5	34	19
TASA INTERES REAL b/									14.4	9	-6.5	29.5	39.6	13.7
TCR c/			92	113.7	97.3	93.8	108	115	114.1	111.2	94	90.5	86.7	100.3

FUENTE: a/ 1950-74: Ramos (1984:161), 1975-82: Lorenzo (1991:Cuadro 1); b/ y c/ Ramos (id.)

b/ Interés nominal deflactado por IPM

c/ Tipo de Cambio deflactado por diferencia de variación entre IPM interno y externo (1970= 100)

**B. Década 80-90**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
INFLACION IPC d/	42.8	29.4	20.5	51.5	66.1	83.0	70.7	57.3	69.0	89.2	129.0	81.5	58.9	52.9
TASA INTERES REAL e/	13.1	14.8	12.3	10.0	10.2	8.7	6.1	5.6	6.0	6.9	6.5	4.9	3.4	3.1
TCR (1985= 100) f/	76.4	65.5	65.6	95.9	97.2	100.1	100.2	103.4	111.2	110.7	128.3	112.0	105.6	93.6

FUENTE: d/ y f/ CEPAL: Estudio (varios números); e/ Banco Central del Uruguay: Boletín Estadístico (varios números)

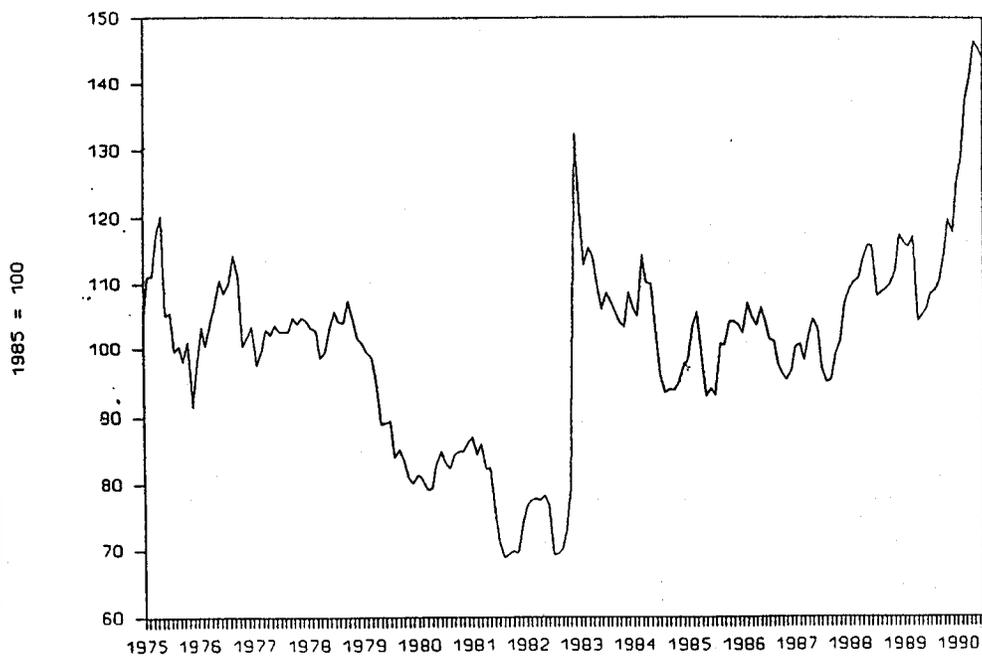
d/ Precios al consumidor, tasa de crecimiento diciembre a diciembre

e/ Tasas de interés de operaciones pasivas en moneda extranjera de 1 mes a 6 meses (plazo fijo)

f/ Tipo de cambio real efectivo de las exportaciones, elaborado con IPC

Anexo C.2.b**URUGUAY: TIPO DE CAMBIO REAL**

Con 9 principales socios comerciales

Fuente: Lorenzo y otros (1991)

Anexo C.3

URUGUAY: INNOVACION INSTITUCIONAL PARA LA COMPETITIVIDAD

El Estado ha desarrollado acciones en tres planos para promover la innovación: promoción industrial, desarrollo tecnológico y desarrollo científico. La cantidad y variedad de instituciones creadas con tales propósitos es muy grande y supone una dispersión de esfuerzos.

En ese contexto pueden destacarse un conjunto de instituciones de orientación y diseño de particular interés:

CARACTER	Unidad asesora de promoción industrial (UAPI-MIE)	Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU)	Centro Nacional de Tecnología y Productividad Industrial (CNTPI-MIE)
Tipo de Organismo	Agente de promoción. Vinculada a Ley PIN (1974)	Agente paraestatal de promoción e investigación técnica. Canaliza fondos del sector privado (admisión temporaria)	Servicio de consultoría e información
Objetivo	Política de reconversión industrial orientada a exportaciones	Dinamizar el desarrollo tecnológico de la industria	
Instrumentos/ Áreas de trabajo	- Incentivos fiscales en: gastos de internación, capacitación - Vía de acceso a crédito subsidiado y de largo plazo	- Promociona el control de calidad - Control técnico de admisión temporaria - Asistencia técnica para desarrollo y adaptación tecnológica	- Análisis y diagnóstico de ramas prioritarias (útil en antigua política) - Énfasis actual en estadística - Sistema información industrial/tecnológica (SIIT) - Capacitación en gestión
Evaluación	Canalizó parte importante de inversión en activo fijo desde 1974. Dificultades de coordinación institucional.	En revisión institucional. Aislación de sectores involucrados y dificultades de coordinación. Dificultad por doble rol frente a la industria (control y asesor) Carácter híbrido: servicio público gratuito y privado. Concentración en sectores ya promovidos.	Tuvo buena relación con sector privado (en especial en capacitación). Limitaciones estructurales del Estado (dependencia)

FUENTE: CEPAL (1992d)

<sup>1</sup> La promoción de la innovación en el sector exportador, aparece distribuida en 11 dependencias y 46 organismos, que incluyen funciones como: formación de recursos humanos, servicios de innovación, servicios expertos e información, agentes de promoción, fuentes de financiamiento e investigación técnica.