

INT-1117

c. A

Borrador para discusión

c. A

Sólo para participantes

3 de Agosto de 1992

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

"Proyecto Regional sobre Reformas de Política para
Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina
y el Caribe (HOL/90/S45)"

Seminario Regional sobre Reformas de Política Pública
Santiago, Chile, 3 - 5 de Agosto de 1992



ECONOMIA POLITICA DE LA APERTURA COMERCIAL CHILENA

Patricio Meller

Este trabajo fue elaborado por Patricio Meller, para el Proyecto Regional "Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe" (HOL/90/S45), que realiza la CEPAL con el financiamiento de los Países Bajos. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

[Faint signature or stamp]

ECONOMIA POLITICA DE LA APERTURA COMERCIAL CHILENA

Patricio Meller

- I. Aspectos Específicos de la Reforma Comercial Chilena
- II. Liberalización Comercial e ISI
 - 2.1. Racionalidad Teórica de la Liberalización Comercial
 - 2.2. Revisión Crítica de la ISI
- III. Reforma Comercial y Contexto Macroeconómico
 - 3.1. Timing de una Reforma Comercial
 - 3.2. El Problema de la Credibilidad
 - 3.3. Secuencia de Reformas Económicas
 - 3.4. El Problema de la Irreversibilidad de una Reforma Comercial
- IV. Estrategia Comercial en la Década del 90
 - 4.1. Acuerdos de Libre Comercio vs. Reducción Unilateral de Aranceles
 - 4.2. El Rol de la Política Comercial
 - 4.3. La Nueva Política Industrial

REFORMA COMERCIAL CHILENA

<u>1. PRE-REFORMA (1973)</u>	<u>TARIFAS</u>	<u>POST-REFORMA (1979)</u>
Rango: 0 ÷ 750%		Estructura pareja
Media: 105%		Media = Moda = 10%
50% Tarifas: > 80%		
4% Tarifas: < 25%		
Tarifa implícita: 17%		

BARRERAS NO ARANCELARIAS

Depósito previo (60%): 10.000%	∄ BNA
Import. prohib.: 300	∃ pocas exenciones
Aprob. B.C.: 50% Im	(armas, zonas libres)
∃ 290 exenciones	

TIPO DE CAMBIO

∃ 8 e-oficiales	∃ e-único
Diferencial 1000%: e_{max}/e_{min}	

2. ETAPAS DE LA REFORMA COMERCIAL

<u>1a. etapa (1974).</u> -	↓ tarifas max. a <u>160%</u> Tarifas ≤ 35% no se tocan ↓ tarifas entre 35% ÷ 160% Eliminación BNA
<u>2a. etapa (1974-5).</u> -	Estruct. objetivos: 3 niveles: 25% (alim.) - 30%-35% (Bs. finales) 6 niveles: 10 ÷ 35% - Media: 20%; moda: 15% Velocidad: 5 semestres
<u>3a. etapa (1977).</u> -	Estruct. pareja 10% Veloc.: 3 semestres

APERTURA COMERCIAL Y TIPO DE CAMBIO

1. Racionalización Reg. Com. Ext. (B.M.)
 - a) Sustitución R.C. (BNT) - Tarifa equiv.
 - b) ↓ dispersión tarifas
 - c) ↓ nivel tarifas
 - d) Devaluación compensada - ↓ tarifa
2. Experiencia Chilena
 - a) Eliminación BNT
 - b) ↓ nivel tarifas max. → ↓ dispersión
 - c) ∃ gran nivel tarifa redundante
 - d) Tarifa implícita media - guía estruct. tarifa
 - e) Abrupta sobre-devaluación compensatoria inicial, seguida de mantención nivel \bar{e} , vía crawling pasivo. No es fácil implementar devaluaciones compensatorias posteriores.
3. *Distinción entre apertura y protección.- ∃ de niveles de protección similares pero ≠ componentes (e - tar.).*
4. *Sólo se usa e y tarifas para enfrentar deseq. ext. post-shock D^* - No se usan BNT.*

II. Liberalización Comercial e ISI

2.1. Racionalidad Teórica Lib. Com.

Economía abierta $c' \downarrow$ (Unilat.) Tf a 10% parejo

a) Apertura Economía

- (i) Economía abierta - $>$ nivel B que economía cerrada
Especialización product. (vent. compar.) $\Rightarrow \uparrow$ efic. asignac.
Sociedad consume Bs. a $<$ costo
- (ii) \downarrow Unilat. Tf - aun cuando otros países no $\Rightarrow \uparrow$ B
Bs. Imp. sustituyen produc. local inefic.

b) Ancla Externa

$$P_i/P_j = F(P_i^*/P_j^*)$$

guía p_i/p_j
evita \bar{P} interno

c) Estruct. Tarifaria 10%

Tf homogénea (10%) \Rightarrow Incentivos Neutrales

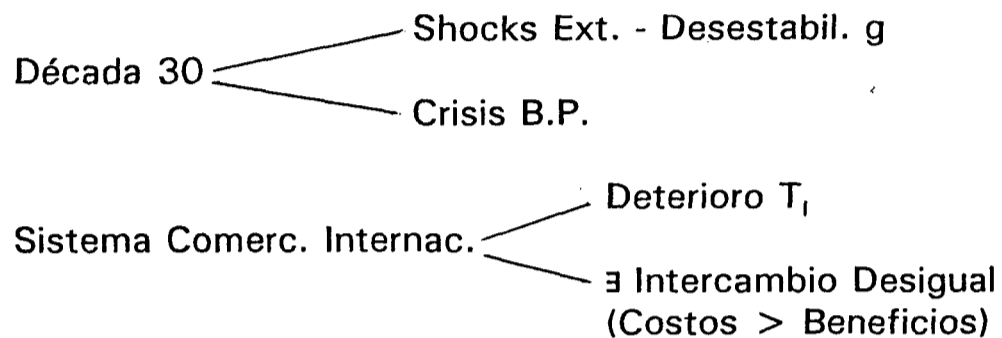
No hay sectores privilegiados ni discriminados

S. Pu pierde instrumento discrecional

2.2. Revisión Crítica de la ISI

a) Caract. Gen. de ISI

(i) Percep. < 0 Contexto Internac.



(ii) Percep. < 0 X $\begin{cases} \text{Pesimismo X} \\ \text{X (I}_E\text{)} \end{cases}$

(iii) Actores Polít. $\begin{cases} \text{Pro Urbano-Ind.-Gob.} \\ \text{Anti-X (I}_E\text{)} \\ \text{Anti-Agric.} \end{cases}$

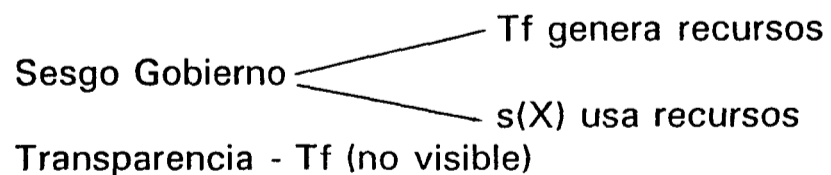
b) Instrumentos ISI

(i) Racionalidad Proteccionismo $\begin{cases} \text{Ind. Naciente} \\ \text{Externalidades} \\ \text{Fallas Mdo.} \end{cases}$

(ii) Política Comercial $\begin{cases} \text{Jerarquía Polít. Econ.} \\ \text{Focalización} \end{cases}$

Pol. Com. no es el mejor tool para enfrentar external./fallas mdo.

(iii) \exists Sesgo \uparrow Tf vs. \uparrow s(X)



Tf proporcionan ganancias (visibles) a minoría concentrada vs. costos difusos y diluidos a gran mayoría

(iv) Régimen Comercial resultante de ISI

No es el resultado de criterio econ. sistemático.- Responde a pres. de grupos.

Estructura resultante caótica

Protec. otorgada resulta difícil eliminar

Posibilita y favorece discrecionalidad y corrupc.

≠ con Asia - Aquí no hubo protec. para $\uparrow X$ (Mf)

c) Oposic. a $\downarrow T_f$

(i) Sesgo de identificac. c' afectados

Afectados para $\downarrow T_f$ saben quienes son
Potenciales ganadores no lo saben

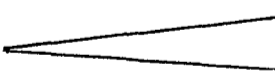
(ii) Pérdida de empleos

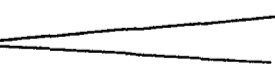
\exists hoy T_j que pierde empleo para $\downarrow T_f$
 \nexists hoy T_j que obtendrá empleo futuro ante $\Delta (p_i/p_j)$
Preservac. E en activ. baja productiv.
puede \Rightarrow costo social alto - Múltiplo de w

(iii) Impacto distrib.

Ref. comerc. \Rightarrow gran redistrib. de rec.
Monto redistrib. $Y_n \gg$ ganancia neta efic.

d) Cambio (p_i/p_j) por Ref. Com.

P_M  Si $\downarrow \Rightarrow \uparrow$ apertura econ. ($\uparrow X/PGB$)
--
Redistrib. Intra-Sectorial Bs. T
 P_X

P_T  Si $(e) \uparrow \Rightarrow \uparrow X \Rightarrow \uparrow B. Com.$
--
Redistrib. Inter-Sect. Bs. T - NT
 P_N

e) Atractivo Incentivos Neutrales

Simplicidad (fácil administrac.)
Eliminac. discrecionalidad
↓ pres. grupos interés (visibilidad de ≠)

3. ¿Por qué ∃ coincidencia en AL en lib. comerc. en los 90?

a) Reformas comerc. son resistidas o postergadas en períodos tranquilos debido a gran redistrib. Y_n

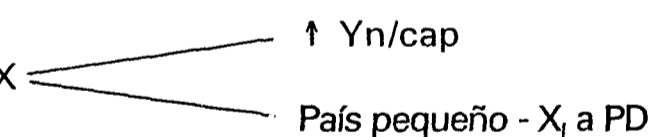
Post-gran crisis de los 80 - hay que hacer algo ≠

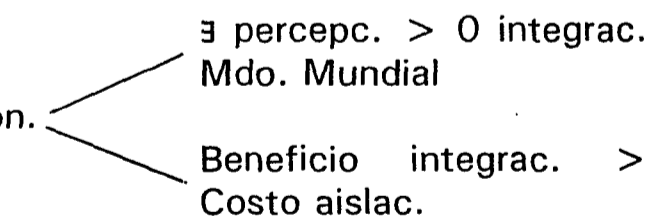
Profundidad de crisis - y no disoluc. de grupos de interés - o planteam. BM-FMI - empujan las reformas.

¿Qué importa que haya algunos ganadores y perdedores si lo que interesa es salir del pozo?

Reformas generan expectat. de ↑ B general

b) ¿Por qué ∃ consenso Pro-X en los 90 mientras que ∃ consenso Pro-ISI en los 60? ¿Qué cambió?

Exito econ. asiático ⇒ ↑ X 

∃ > interdependencia econ. 

Se ha ↑ veloc. progreso econ. - Carretas (40s) - F4 (90s)

TIMING DE REFORMA COMERCIAL

1. Consenso c/r Ref. Econ. (AL-EO)

- a) Estabil. Macro
 - 1a. Prioridad: Antes que Ref. Estr.
 - \exists Macro Deseq. \rightarrow \uparrow Prob. fracaso Ref.
- b) Timing Optimo (Ref. Com.)
 - Econ. en peak ciclo econ.
 - Gran \exists R^*
- c) Veloc. Ref. Com. - \uparrow X previo a liberal. M

2. Experiencia chilena

- a) Estabil. macro demora años
 - $\hat{P} = 3$ dígitos: 1974-76
 - $\hat{P} = 1$ dígito: 1981
- b) Timing Ref. Com.
 - Durante $\hat{P} = 3$ dígitos
 - \downarrow PGB: -12% \rightarrow 2÷3 años para \uparrow X
 - $R^* < 1$ mes

Reformas sector externo van "anexadas" a un programa de estabilización.

- c) Veloc. Ref. Com.
 - \exists cota sup. $\hat{X} \leq 15\%$ (1974-79)
 - \nexists cota sup. $\hat{M} \rightarrow \hat{M} \geq 15\%$
 - $\hat{M} = 22\%$ (1976-81)
 - Déficit CC: 5% PGB - 5 años

EL PROBLEMA DE LA CREDIBILIDAD

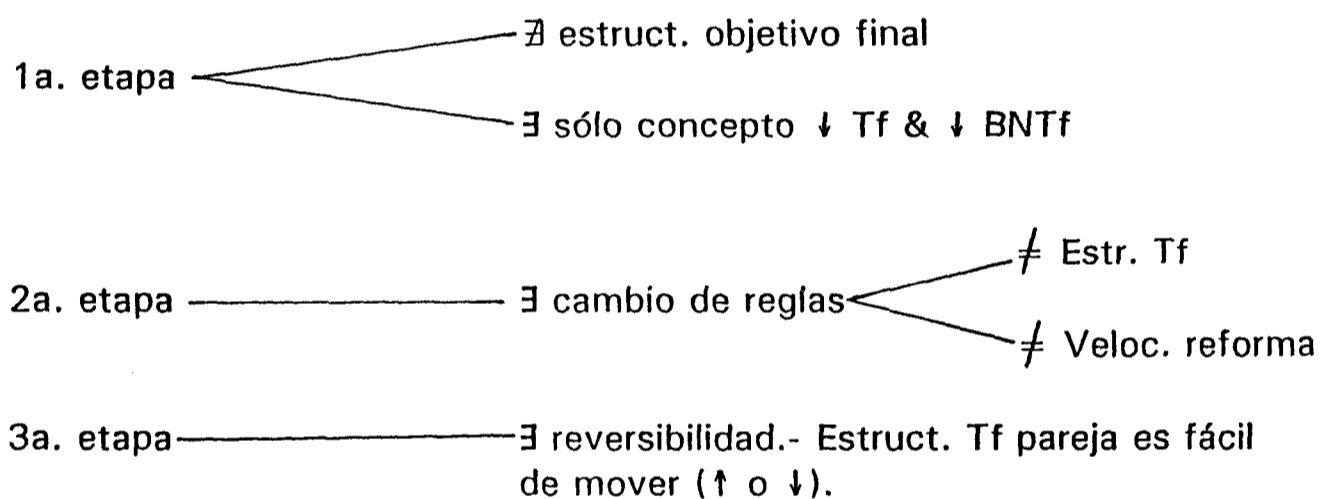
1. La Credib. es crucial para sustentabilidad de una reforma.

Expectat. de S. Pr. Si \exists Credib. - O.K. reforma
son profecía auto-cumplida Si \nexists Credib. - Reforma (X)

¿Qué genera Credib.?

2. Credib. está más relacionada a lineamientos globales que a características específicas de una reforma.

a) Reforma Comercial.- Caract. especif.



b) Lineamientos globales

- Discurso oficial: mdo. libre- econ. abierta - rol S. Pr.
- \exists creyentes públicos: Pinochet y Chicago boys: Independientemente del costo social: las reformas seguirían.
- Permanencia L.P.: 16 años generan sustentabilidad.
- Acciones específicas para obtener Credib. Liberalización P. - 1er. Año
Privatización - 1er. y 2º Año
Apertura ext. - \downarrow Tf - 1er. Año

Vaclav Klaus (Ministro Hac. Checoslovaquia):

"Implementar reformas estruct. es como jugar ajedrez: Sólo hay que conocer las reglas y tener una estrategia; pero no es útil planificar desde el principio la secuencia de c/u de todas las jugadas".

3. Políticas inconsistentes afectan Credib.

a) Identificación de inconsistencia

- Generalmente es ex-post
- A veces es muy difícil ex-ante

b) El caso del Boom de Im

(i) Ex-ante: Dadas las ref. econ. $\Rightarrow \Delta$ fundamentales
Chile estaba en una trayectoria $> g$
Agentes ajustan Z a nuevo $\uparrow Y_n$ permanente

(ii) Ex-post: $\uparrow Im$ - es Fuga K pre-crisis B.P.

Nótese que ambos agentes tienen \neq visión del futuro.

c) El caso de \bar{e}_N (1981) - \bar{e}_N : 1979-82

Ex-ante:

Devaluación: \exists Def. CC $>$ 10% PGB

Revaluación: \exists Super. B.P. $>$ US\$ 100 x 10⁶
 $\exists R^*$ (8 meses Im)

No tocar e_N - Ancla nominal del modelo.

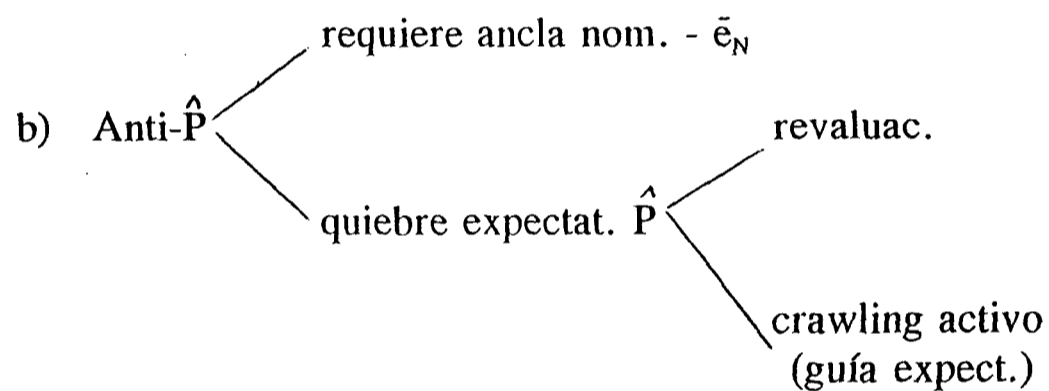
Ex-post:

Argumento país pequeño: Chile enfrenta $S^k \infty$ no es válido
Banca extranjera - presta K - cuando no se requiere
y no presta cuando más se necesita.

INTERACCION REF. COM. & OTROS PROGRAMAS

A. Ref. Comercial & Estabil. Macro

1. $\downarrow \hat{P} \rightarrow \downarrow D.F. \rightarrow \downarrow I_{Pu} \rightarrow \text{Afecta } \uparrow X$
No es relevante - \exists capac. ociosa
2. Exito de Ref. Com. requiere mantención e_r alto.
 - a) Bajo \hat{P} - crawling peg - mantiene \bar{e}_r

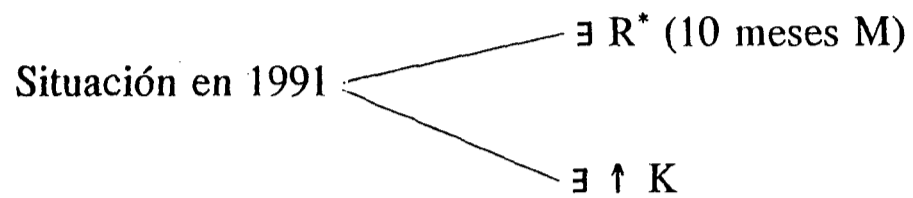


Si e - tool anti- $\hat{P} \rightarrow \downarrow e_r \rightarrow \uparrow$ des. ext.

B. Apertura B. Com. & Apertura C. K.

1. \exists consenso secuencia: 1º: B. Com. - 2º: C.K.
Veloc. ajuste: $M_K \gg M_{Bs} \rightarrow \uparrow K \rightarrow \downarrow e_r$
2. Dilema: Distancia entre B. Com. y C.K.
En caso chileno: 2 ÷ 4 años
 \exists crisis B.P. en 1982

3. Durante 1980s - \exists 6 años (1985-91) \bar{e}_r alto $\rightarrow \uparrow X$



Dilema de política:

- a) ¿Es necesario seguir sosteniendo \bar{e}_r ?
¿Cuándo \exists una base X sólida?
- b) ¿Cuándo es el tiempo óptimo para liber. C.K.?
Obsérvese la distancia entre B. Com. y C.K.

C. Ref. Com. & Ref. Fiscal

1. Recaudación Tarifaria:

	<u>% PGB</u>	<u>% Impuestos</u>
a) Pre-Ref. Com.:	2,4%	15%
b) Post-Ref. Com.:	1,5%	7%

2. Hay que evitar el impacto fiscal de Ref. Com.- En Chile \exists Ref. Fiscal pre-Ref. Com.: \downarrow G y IVA (20%).

4. ¿Por qué Ref. Comerc. va junto con Progr. Macro?

Estabil. Macro \Rightarrow \uparrow B global

Ref. Comerc. \Rightarrow Unos pierden ahora y otros ganan

Anexión Ref. Comerc. a Progr. Macro \Rightarrow \uparrow B global macro absorbe pérdidas y redistrib. Yn ref. comerc.

5. Irreversibilidad Ref. Comerc.

a) Crisis B.P. 1982

(i) Se usa tools sólo: \uparrow e y \uparrow Tf (homog.)

(ii) \uparrow Tf (1982-84) - para \uparrow Tax y \downarrow d
(\exists sobre-tasas)

(iii) Post 1984: \downarrow Tf y \uparrow e

(iv) Tf homogénea se mueve \uparrow y \downarrow - Difícil reintroducir Tf discriminatoria - (criterio)

b) ¿Por qué no hubo revers. a ISI en 1990?

(i) Costos implementac. Ref. Com. son costos ya incurridos

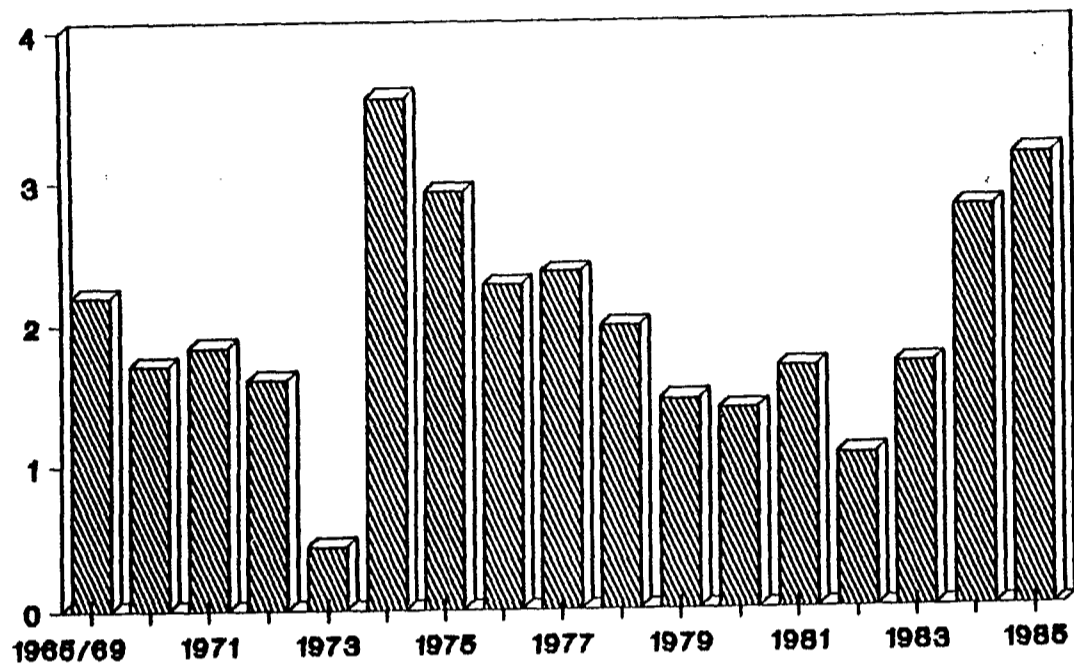
(ii) Había percep. de éxito X - asociado a apertura

(iii) \exists éxito macro - (equil.) - lo que arrastra al éxito de ref. econ.

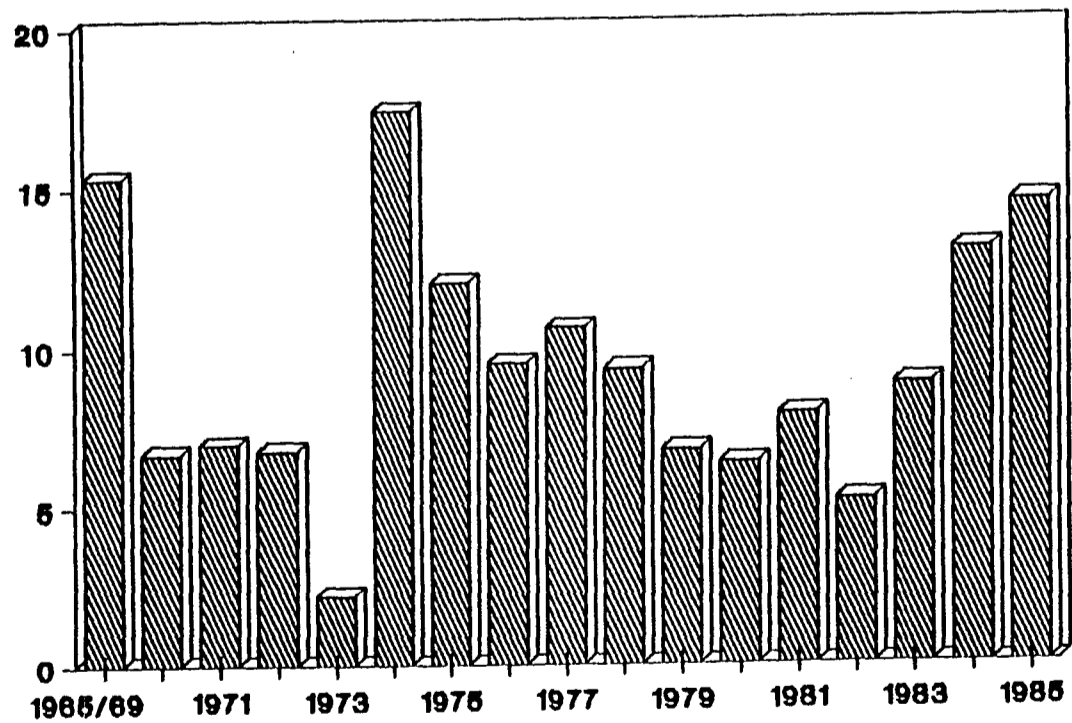
(iv) \exists agentes apoyadores apertura 

Gráfico 4.1 RECAUDACION TARIFARIA

RECAUDACION ARANCELARIA/PGB (%)



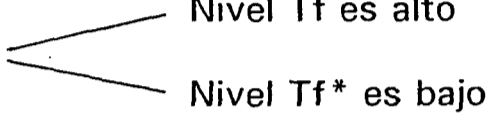
ARANCELES/IMPUESTOS TOTALES (%)



IV. Situación Década 90

1. ¿Por qué ALC en vez de \downarrow Tf?

(a) ¿Por qué ahora \downarrow Tf no es superior a ALC?

\downarrow Tf superior ALC cuando 

(b) \uparrow B está asociado a \uparrow X

\uparrow X \Rightarrow Negociac. convec. recíprocas
Acceso pref. es dado por acceso pref.

2. Objetivo Polít. Comercial

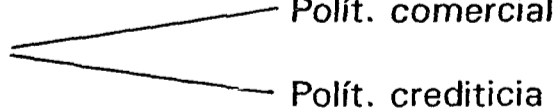
(a) Grupos mejor organizados condicionan temas discus. -
Productores y Tj mejor organizados que consumidores

Pres. para evitar \downarrow Tf o \uparrow s(X)

(b) Creac. o destrucc. fuentes de E

(c) Fuentes de Yn - Polít. comerc. estrateg.

3. Política Industrial

(a) Pre-1970 

(b) Década 80 - Polít. e

(c) Década 90 - ??