

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE



POLITICA COMERCIAL Y EQUIDAD

José Miguel Benavente */
Arnim Schwidrowski */
Peter J. West */

División de Comercio Internacional y Desarrollo

Documento de Trabajo No. **5 **/**
Diciembre de 1991

*/ Los autores son funcionarios de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento son de su exclusiva responsabilidad y pueden no coincidir con las de la Organización.

**/ Los trabajos incluidos en esta serie tienen por finalidad dar a conocer los resultados de las investigaciones en la CEPAL en forma preliminar a fin de estimular su análisis y sugerencias para su revisión. Esta publicación no es un documento oficial, por lo tanto no ha sido sometido a revisión editorial. Se puede solicitar directamente a la División de Comercio Internacional y Desarrollo.



386400007
Documento de Trabajo - CEPAL,
N° 5 diciembre 1991 C. 2

26 JUN 1992

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. UN MARCO TEORICO	4
A. EL TEOREMA BASICO DEL MODELO ESTATICO	5
B. POLITICA COMERCIAL Y CRECIMIENTO ECONOMICO	8
III. ESTUDIOS DE CASOS	9
A. EXPERIENCIAS EN ASIA: COREA Y TAIWAN	9
1. El papel de las políticas comerciales	10
2. La distribución del ingreso	11
B. CHILE	15
1. Esbozo de la política comercial aplicada desde 1974	15
2. Variables relacionadas con la distribución del ingreso	18
3. Relación entre la política comercial y la distribución del ingreso	21
C. MEXICO	24
1. Rasgos principales de la reforma comercial	24
2. Comportamiento reciente de las variables macroeconómicas	27
3. Incidencia de la apertura en el empleo y las remuneraciones	30
IV. REFLEXIONES FINALES	33
BIBLIOGRAFIA	37

I. INTRODUCCION

En los últimos años ha ocurrido un vuelco importante en la orientación general de la política comercial en América Latina y el Caribe. En un número creciente de países se ha abandonado la estrategia de sustitución de importaciones basada en altos niveles de protección y se han aplicado programas de reforma orientados a la liberalización de las importaciones y a la eliminación del sesgo antiexportador que existía antes. En muchos países ya se han establecido regímenes comerciales bastante abiertos, mientras que en otros todavía no ha culminado el proceso de apertura. Aunque siguen existiendo trabas importantes al comercio, hay una clara tendencia en la dirección de sistemas comerciales orientados al mercado externo. Ello constituye un cambio fundamental en el modelo de desarrollo de la región.

A medida que se ponían de manifiesto los inconvenientes de una industrialización orientada preferentemente hacia el mercado interno y relativamente poco competitiva, comenzaban ya desde finales del decenio de 1950, en países como Chile y Uruguay, los primeros intentos de liberalizar el comercio exterior, pero ellos fueron de corta duración. A partir de 1964 Brasil realizó esfuerzos decididos para fomentar las exportaciones y también redujo los aranceles a las importaciones, pero diez años más tarde volvió a un régimen de importaciones restrictivo a raíz del debilitamiento de la balanza de pagos originado por la primera gran alza de los precios del petróleo. Desde mediados hasta finales del decenio de 1970, los países del llamado Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) aplicaron amplios programas de liberalización que incluían una reforma de la política comercial. Con mucho, la apertura más radical se produjo en Chile. También hubo en esa época cierta disminución de las restricciones a las importaciones en México (1977-79) y en Venezuela (1979-80). Sin embargo, al producirse en 1982 la crisis de la balanza de pagos vinculada a la deuda externa, la reacción inicial en la mayoría de los países de la región consistió en la imposición de controles más rigurosos sobre las importaciones. Los experimentos anteriores de liberalización fueron, con pocas excepciones, dejados de lado, mientras que los países que tenían sistemas comerciales cerrados incrementaron aún más las barreras a las importaciones. Incluso Chile subió transitoriamente su tasa arancelaria uniforme de 10% a 35%, aunque su régimen comercial siguió siendo el más abierto de la región.

A mediados del decenio de 1980 comenzó un movimiento nuevo y mucho más generalizado en favor de políticas de liberalización comercial. Entre 1985 y 1987 México redujo su tasa arancelaria máxima de 100% a 20% y disminuyó de manera notable la cobertura de los permisos de importación. Bolivia también aplicó una reforma comercial ambiciosa, que consistió en la eliminación de la mayor parte de las restricciones cuantitativas y el establecimiento de un arancel uniforme de 10%. Mientras tanto, Costa Rica empezaba en 1986 un proceso de desgravación arancelaria y Chile volvía a bajar su tasa arancelaria uniforme a 15% y, en junio de 1991, a 11%. Uruguay reanudó el proceso de rebaja arancelaria que se había detenido en los primeros años de los ochenta y, a través de sucesivos ajustes, llegó a un arancel máximo de 30% en septiembre de 1991. En 1989, Venezuela anunció un programa de liberalización de las importaciones, caracterizado por una reducción inmediata del ámbito de las licencias de importación y rebajas de las tasas arancelarias según un calendario preestablecido que hará llegar el arancel máximo a 20% en 1993 frente a 135% a comienzos de 1989. En 1990 y 1991, tanto Argentina como Perú desmantelaron gran parte de las restricciones aplicadas anteriormente a las importaciones y Brasil inició un programa de liberalización comercial que culminará en 1994 con un arancel promedio de 20%. Colombia, que en 1990 empezó a aplicar un programa de naturaleza gradual, aceleró en agosto de 1991 la apertura al exterior. En el cuadro 1 se presenta un resumen de los rasgos principales de los programas de apertura comercial que se han venido aplicando en la región.

Cuadro 1
RESUMEN DEL PROCESO DE APERTURA COMERCIAL EN AMERICA LATINA

País	Inicio programa	Arancel máximo			Número de tramos			Arancel promedio		Barreras no arancelarias
		Inicial	Actual	Programado	Inicial	Actual	Programado	Inicial	Actual	
ARGENTINA	1987	115	22			4	4	43 <u>a/</u>	9 <u>a/</u>	En 1987-88 el valor de la producción industrial sujeto a restricciones se redujo de 62% a 18%. En 1989-90 se eliminaron restricciones restantes de permiso previo. Decreto desregulador a fines de 1991 redujo los requisitos no arancelarios a controles de seguridad y sanitarios y derogó la preferencia "Compre nacional".
BOLIVIA	1985	150	10			1	1	12 <u>b/</u>	10 <u>b/</u>	Se abolieron todas las prohibiciones y requisitos de licencias para importar con la excepción de controles de azúcar y trigo, así como de bienes que afectan a la salud y a la seguridad del Estado.
BRASIL	1988	105	85	40	29	7	7	51 <u>c/</u>	25 <u>c/</u>	En 1990 se eliminó la lista (anexo C) de productos importados prohibidos. No obstante, no se permitirá la importación de 47 productos del sector informática hasta 1992 y se mantienen exigencias de contenido nacional para bienes intermedios y de capital.
COLOMBIA	1990	100	23	15	14	4	4	37 <u>b/</u>	14 <u>b/</u>	Restricciones de licencia previa fueron eliminadas casi en su totalidad a fines de 1990, a excepción de productos por razones de monopolios de estado (armas) o tratados internacionales (insumos de narcotráfico) y ciertos productos agrícolas.
COSTA RICA	1986	220	40	20				27 <u>c/</u>	20 <u>c/</u>	Gradual eliminación de permisos a la importación y otras restricciones en el período 1990-94.
CHILE	1973	220	11		57	1	1	94 <u>c/</u>	11 <u>c/</u>	En la década de 1970 se eliminaron las restricciones cuantitativas a la importación, con excepción de vehículos automóviles de segunda mano, y controles sanitarios y fitosanitarios de una amplia gama de productos agrícolas.
ECUADOR	1990	290	35					53 <u>c/</u>	25 <u>c/</u>	En proceso eliminación de restricciones cuantitativas a la importación a excepción de vehículos y químicos susceptibles de utilizar en industria narcotráfico. Se abolieron los depósitos previos a la importación.

(conclusión cuadro 1)

País	Inicio programa	Arancel máximo			Número de tramos			Arancel promedio		Barreras no arancelarias
		Inicial	Actual	Programado	Inicial	Actual	Programado	Inicial	Actual	
EL SALVADOR	1989		30	20	20	7				Se suprimieron depósitos previos a la importación y varias leyes de fomento sectorial.
MEXICO	1985	100	20		10	5	5	24 <u>a/</u>	12 <u>a/</u>	Se redujo la cobertura de los permisos de importación sobre producción de 92.2% en junio de 1985 a 17.9% en diciembre de 1990, y se eliminaron los precios oficiales de importación. Quedan con permiso previo algunos productos agrícolas y alimentarios, petróleo y sus derivados, y algunos productos bajo programas de fomento industrial.
PERU	1990	110	25	15	53	3	1	66 <u>c/</u>	17 <u>c/</u>	En marzo de 1991 se eliminaron las licencias, controles y autorizaciones de importación, cuotas, prohibiciones.
URUGUAY	1974	346	30	20	>30	3	3		22 <u>c/</u>	Cuotas de importación y licencias se abolieron en 1975 y exigencias en plazos de financiamiento, como control a importación de bienes de capital, en 1977. Se mantuvieron precios de referencia para algunos productos.
VENEZUELA	1989	135	40	20	41	6	3	35 <u>b/</u>	10 <u>b/</u>	Se redujo el número de items sujetos a restricciones de 2204 en 1988 a 200 en la actualidad.

Fuente: Compilado sobre la base de diversas fuentes nacionales e internacionales.

- a/ Ponderado por la producción interna.
b/ Arancel ponderado sobre la base de las importaciones.
c/ Promedio simple basado en posiciones arancelarias.

No cabe la menor duda de que cambios de la política comercial de tal magnitud y profundidad tendrán efectos importantes sobre la evolución de muchas variables económicas y sociales, entre ellas la distribución del ingreso y el empleo. Habida cuenta de que por definición la apertura comercial lleva consigo modificaciones de los precios relativos, incide directamente en la distribución del ingreso por dos vías: primero, porque produce cambios en las remuneraciones de los factores de producción; y segundo, debido a variaciones diferentes del costo promedio de la canasta de productos comprados por las distintas clases sociales cuando la composición del consumo no es uniforme. La política comercial también influye en la equidad a través de su incidencia en el crecimiento económico. Si la apertura comercial aumenta la tasa de crecimiento, lo cual en definitiva constituye la motivación principal de su adopción, se reforzaría cualquier beneficio para la equidad que se derive directamente de los cambios de los precios relativos. Por otro lado, si la incidencia de las variaciones de los precios relativos en la equidad es negativa, un mayor crecimiento económico puede disminuir y posiblemente contrarrestar estos efectos. De ahí surge la posibilidad de que la apertura tenga implicaciones desfavorables para la equidad en el corto plazo pero positivos a más largo plazo, cuando se manifiesten los efectos favorables para el crecimiento económico de los cambios estructurales originados por el nuevo régimen comercial.

Es bastante difícil en la práctica aislar los efectos distributivos de la apertura comercial, sobre todo si se tiene en cuenta que la aplicación de medidas orientadas a ese fin normalmente va acompañada de otras políticas de reforma estructural y de programas de estabilización macroeconómica. Por ello conviene aclarar de antemano los vínculos posibles entre la política comercial y la equidad, para así dar una orientación coherente al análisis de la información empírica disponible. La próxima sección tiene el propósito de establecer el necesario marco conceptual. En cuanto al análisis empírico, el hecho de que el proceso de apertura se inició hace muy poco en muchos países de la región significa que es muy difícil extraer conclusiones sobre la base de la experiencia de estos países. Por tal motivo, se decidió examinar con cierto detalle dos países, Chile y México, para los cuales ha transcurrido suficiente tiempo para inferir algunas consecuencias de las políticas de apertura comercial para la equidad. Por otra parte, primeramente para fines comparativos, se examina la experiencia en materia de equidad de dos casos de fuera de la región, Corea y Taiwán, que han aplicado estrategias muy exitosas de crecimiento económico basadas en políticas orientadas al mercado externo. Finalmente, se presentan algunas reflexiones finales sobre la base del análisis efectuado.

II. UN MARCO TEORICO

Conviene, antes que nada, distinguir conceptualmente entre las distintas estrategias comerciales a que se acaba de hacer referencia. Las distintas políticas comerciales pueden clasificarse según sea el tipo de cambio efectivo (relación entre los precios internos y los internacionales) para las importaciones y las exportaciones, que refleja no sólo el tipo de cambio en cuanto tal, sino también los aranceles, impuestos, barreras no arancelarias, subvenciones, créditos fiscales, etc. (Bhagwati, 1988). Puede decirse que existe orientación hacia el mercado interno y sesgo antiexportador cuando el tipo de cambio para las importaciones es sistemáticamente mayor que para las exportaciones. Cuando los respectivos tipos de cambio efectivos son iguales, el sistema de incentivos proporcionado por la política comercial es neutral en el sentido de que no discrimina entre exportaciones e importaciones, y equivale a la situación de libre comercio haciendo abstracción de la existencia de sectores no

transables en la economía. Por último, mediante la aplicación de diversos incentivos se podría crear una situación en la que el tipo de cambio para las exportaciones fuera mayor que para las importaciones.

En este sentido, cabe destacar que orientación hacia la exportación (u orientación hacia afuera) no es sinónimo de apertura comercial, entendida como liberalización de las importaciones. Existe la posibilidad de compensar el sesgo antiexportador derivado de la protección contra las importaciones mediante la aplicación de medidas de fomento de las exportaciones. De hecho, la experiencia de algunos países asiáticos muestra que la liberalización de las importaciones no siempre es condición necesaria para el éxito exportador. Sin embargo, cuando la situación inicial se caracteriza por niveles altos y diferenciados de protección, determinados más por presiones de grupos de interés que por concepto alguno de racionalidad económica, la eliminación del sesgo antiexportador probablemente requiere una liberalización del régimen de importación. Tal ha sido el caso de muchos países latinoamericanos.

Cuando se toma en consideración la existencia de un sector no transable en la economía, hay que señalar que si se implanta un esquema neutral de incentivos mediante la aplicación simultánea de barreras a las importaciones e incentivos a las exportaciones, se introduce un sesgo en favor del sector transable (tanto de bienes importables como exportables) a expensas del sector no transable. Tal efecto puede no justificarse, sobre todo si se tiene en cuenta que varias actividades del sector no transable, como la construcción, son generadoras importantes de empleo productivo. Una forma equivalente de favorecer al sector transable es mediante la elevación del tipo de cambio, aunque sin la discriminación sectorial que normalmente caracteriza a los sistemas de control de las importaciones y promoción de las exportaciones.

Los distintos tipos de política comercial indicados tienen en común el hecho de que inciden en la relación de precios entre los distintos sectores, en particular entre los sectores transables, cuya producción puede ser objeto de comercio internacional. Esta relación es la variable en que se funda el análisis del modelo convencional de comercio internacional (Heckscher-Ohlin), que examina los efectos del libre comercio sobre la economía de un país con dos sectores transables en relación con la situación de autarquía o de restricción del comercio. Cuando la economía se abre al comercio, cambian los precios relativos en favor del sector con 'ventaja comparativa'. En el mundo real, se puede llegar a esta situación tanto mediante una liberalización del comercio como mediante una política de orientación hacia afuera que combine protección frente las importaciones con incentivos a la exportación. El efecto diferenciado de estas políticas, así como de la política cambiaria, sobre el sector no transable no puede ser tomado en cuenta en este modelo sencillo, ya que no se contempla la existencia de este último sector. En la sección siguiente se resumen las conclusiones de este modelo en lo que se refiere a la incidencia del comercio internacional en la distribución del ingreso.

A. EL TEOREMA BASICO DEL MODELO ESTATICO

La teoría ortodoxa predice que el comercio internacional lleva a un aumento del ingreso real del factor de producción abundante de un país y a una disminución del ingreso del factor escaso. Ello ocurre porque, bajo ciertos supuestos, la liberalización comercial cambia los precios relativos a favor del sector donde se utiliza más el factor abundante, dando como resultado un aumento de la producción en dicho sector. Se produce un incremento de la demanda para el factor abundante, pero

su oferta no crece en forma proporcional ya que el sector cuya producción se contrae lo empleaba de manera menos intensiva. Por lo tanto, sube el precio del factor abundante, mientras que ocurre lo contrario en el caso del factor escaso (Stolper y Samuelson, 1941).

Si se supone que la economía tiene una dotación relativa mayor del factor trabajo que de capital, como ocurre en el caso de los países en desarrollo, los sectores de exportación deben ser intensivos en trabajo y los sectores sustitutivos de importaciones lo serán en capital. De ser así, la apertura comercial producirá un aumento del salario real (o una disminución de la desocupación si en la situación inicial no existe pleno empleo) y una caída del rendimiento del factor capital. Varios estudios han aportado evidencia empírica en favor de esta hipótesis (Krueger, 1984; OIT, 1989; OCDE, 1989). Una limitación de este tipo de análisis es que los resultados se refieren a la distribución funcional del ingreso, mientras que lo que más interesa desde el punto de vista de la equidad es la distribución personal del ingreso. Para pasar del primero al segundo hay que tener información sobre la tenencia de los factores de producción. No obstante, es razonable suponer que, para la mayor parte de la población de los países latinoamericanos, el trabajo constituye la fuente más importante de ingreso, habida cuenta de que la tenencia de los medios de producción está concentrada en muy pocas manos. Por ende, de este esquema simple se deriva una conclusión muy clara: que la apertura comercial tendrá una incidencia favorable en la equidad.

Sin embargo, este resultado claro se basa en un conjunto de supuestos que no tienen por qué corresponder a la realidad de los países latinoamericanos. Entre los supuestos más importantes, se pueden mencionar los siguientes: una movilidad intersectorial perfecta de todos los factores de producción, una tecnología de producción caracterizada por rendimientos constantes de escala, la ausencia de insumos intermedios, y el pleno empleo de todos los factores. Como se verá a continuación, cuando se modifican estos supuestos varían las conclusiones en cuanto a la relación entre apertura comercial y equidad. Por otra parte, muchos países latinoamericanos tienen una dotación relativamente abundante no sólo de mano de obra, sino también de recursos naturales y, por lo tanto, no se puede saber de antemano cuál factor se beneficiará más de la apertura comercial. Además, cabe destacar que el modelo convencional de comercio exterior tiene un carácter fundamentalmente estático, es decir, no permite examinar las relaciones dinámicas entre la política comercial y la equidad. A estas relaciones, condicionadas sobre todo por la incidencia del comercio internacional en el crecimiento, se hará referencia más adelante.

La suposición de la movilidad perfecta de los factores de producción se puede modificar de dos maneras. En primer lugar, existe la posibilidad de una inmovilidad total de todos los factores, situación que puede ser una aproximación a lo que pasa en el muy corto plazo. En un segundo grupo de modelos, se supone la inmovilidad permanente de un factor o, lo que viene a ser lo mismo, la existencia de un factor de producción que tiene una función no sustituible en la producción sectorial, como la tierra en la agricultura o los recursos naturales en los sectores extractivos.

Si los factores de producción son completamente inmóviles entre sectores, sus ingresos cambian de forma distinta según los sectores, con lo que los ingresos de cada factor, independientemente de su empleo sectorial, no son idénticos. La apertura comercial, a través del cambio de los precios relativos, beneficia de manera proporcional a los factores utilizados en el sector que experimenta un aumento de precios. Que el efecto promedio sea favorable para el factor trabajo depende, una vez más, de que se use de manera relativamente intensiva en el sector que registra el incremento de sus precios relativos. Sin embargo, sólo los trabajadores empleados en este último

sector reciben mayores ingresos, mientras que la mano de obra del sector desfavorecido sufre una reducción de sus remuneraciones.

Si se supone que sólo uno de los factores es inmóvil, surge el resultado importante de que el ingreso del factor fijo en el sector favorecido por la apertura comercial aumenta de manera inequívoca en términos reales, mientras que el efecto sobre el factor móvil no se puede determinar (Mayer, 1974; Mussa, 1974; Ruffin y Jones, 1977). Además de la tierra y del capital físico, los recursos naturales pueden considerarse como un factor fijo. Debido a la ventaja comparativa de muchos países latinoamericanos en sectores basados en recursos naturales, este caso merece particular atención. Al igual que en el caso mencionado en el párrafo anterior, el alza del precio relativo en un sector produce una remuneración más alta para todos los factores empleados en él. Sin embargo, la diferencia intersectorial entre los ingresos del factor móvil lo induce a migrar hacia el sector que ofrece una remuneración más alta. Debido a la cantidad relativamente fija del otro factor, el factor móvil puede ser empleado solamente si se combina en cantidades cada vez mayores con el factor fijo. Ello, a su vez, produce una reducción de la productividad marginal del factor móvil, de tal forma que el aumento de su ingreso nominal es menor que el incremento del precio del producto del sector.

Si el ingreso nominal del factor móvil aumenta en menos que el precio del producto del sector favorecido por la apertura comercial, no queda claro de antemano qué pasa con su ingreso real. Si este producto constituye una gran proporción del consumo de dicho factor, puede ocurrir hasta una reducción de su ingreso real. Esta posibilidad es de especial importancia en lo que se refiere a reformas comerciales que favorecen al sector agrícola, ya que los productos agrícolas normalmente representan una parte importante del consumo total. Naturalmente, la caída de los ingresos de los trabajadores agrícolas no ocurriría si ellos fueran también propietarios de la tierra.

Si existen economías de escala en los sectores productivos, los resultados anteriores se modifican nuevamente. La expansión de un sector caracterizado por rendimientos crecientes de escala significa que la productividad de todos los factores empleados en él se incrementa. Este aumento de la productividad permite la elevación de los ingresos reales de los factores, así como un mayor empleo (Méndez, 1985). A diferencia de la situación con rendimientos constantes de escala, pueden ocurrir aumentos del empleo y de las remuneraciones del factor trabajo sin que se cumpla con la condición de que la apertura comercial favorezca a sectores intensivos en trabajo.

En la vida real la producción no sólo se compone de bienes finales, sino también de productos intermedios. Tal circunstancia hace necesaria la consideración de los efectos indirectos, además de los directos, de la liberalización comercial sobre la demanda de factores de producción. Es factible plantear que la apertura comercial favorece directamente a sectores intensivos en recursos naturales, por ejemplo, y por ello no incide de forma muy destacada en el empleo y los salarios. Sin embargo, los sectores favorecidos por la apertura comercial pueden desarrollar una fuerte demanda de insumos provenientes de sectores intensivos en trabajo y de esa manera crear importantes efectos indirectos sobre el empleo. En general, se puede esperar que el favorecimiento de la actividad comercial internacional produzca una demanda considerable de servicios ligados a dicha actividad, entre ellos el transporte, el comercio y los servicios financieros. Para efectuar una estimación empírica de estos efectos indirectos, sería necesario emplear una matriz insumo-producto (para Brasil, véase Coelho, 1988).

Por último, aun cuando existiera mayor equidad en la nueva situación de equilibrio después de la apertura comercial, a corto plazo podría ocurrir, mientras se produce la reasignación de los

factores entre sectores, un descenso de la producción y el empleo (o los salarios) si la incidencia en los sectores sustitutos de importaciones fuera más rápida que la incidencia favorable en las actividades de exportación. En la determinación de la importancia de este tipo de problema juegan un papel fundamental tanto la forma en que se lleve a cabo la liberalización comercial como el comportamiento del tipo de cambio real durante el proceso de apertura. También pueden tener una incidencia significativa medidas específicas para fomentar las exportaciones y contribuir a la adaptación de los factores a nuevos usos.

El modelo estático pone énfasis en la importancia de una orientación comercial hacia sectores intensivos en trabajo para generar mejoras en el empleo y los salarios reales. Un reciente estudio empírico da un fuerte respaldo a esta hipótesis (Bourgignon y Morrisson, 1991). Sin embargo, también es necesario considerar la incidencia que tiene esa reestructuración de la economía en el crecimiento del producto a largo plazo, del que depende el aumento de las remuneraciones con el tiempo.

B. POLITICA COMERCIAL Y CRECIMIENTO ECONOMICO

La relación entre política comercial y crecimiento económico es un tema complejo que ha suscitado frecuentes controversias. En lo que atañe al funcionamiento de la economía y su incidencia en las remuneraciones de los factores de producción, quizás más importante que los efectos estáticos de la política comercial sobre la asignación de recursos sean sus efectos dinámicos en relación con factores tales como el progreso técnico, la acumulación de capital y el aprovechamiento de economías de escala. Entre éstos, un factor clásico que determina el crecimiento económico es la acumulación de capital físico. A este respecto, se ha argumentado que, en determinadas condiciones, la reorientación hacia sectores intensivos en trabajo puede disminuir la tasa del crecimiento (Smith, 1984), ya que una reestructuración de esta índole implicaría una baja del rendimiento del factor capital. Si el nivel de ahorro está vinculado con la tasa de interés real, se produciría una reducción de la inversión.

Esta conclusión queda contradicha por la observación de la realidad y por los avances recientes de la teoría económica. Estudios empíricos respaldan, aunque no sin reservas, la tesis de que la orientación hacia la exportación es más favorable para el crecimiento económico que la orientación hacia el mercado interior (Banco Mundial, 1991, p. 113-123; Agosin, 1991). El modelo sencillo ignora importantes efectos que explicarían este vínculo positivo entre orientación hacia afuera y crecimiento económico. Entre ellos destacan el estímulo de la competencia externa, para utilizar los recursos disponibles de la manera más eficiente posible y reasignar recursos de la búsqueda de rentas no productivas hacia actividades económicamente productivas, y la contribución positiva del comercio exterior a la incorporación de avances tecnológicos.

Los recientes avances de la teoría del crecimiento destacan la función de diversos factores, además de la acumulación de capital físico. En relación con la apertura comercial, se hace mención especial del capital humano (Romer, 1986; Lucas, 1988; Stokey, 1991) y de la incorporación de avances tecnológicos en la estructura productiva (Grossman y Helpman, 1991). Mientras que algunos destacan la función favorable de los contactos comerciales para adquirir innovaciones tecnológicas disponibles en los mercados internacionales, el capital humano parece indispensable para una incorporación eficaz de estos adelantos. En este sentido, la apertura comercial no sería suficiente para acelerar el crecimiento económico. Sólo en combinación con políticas dirigidas a maximizar la

capacidad de aprovechar las oportunidades ofrecidas por el comercio exterior, facilita el logro de dicho objetivo.

En suma, aunque no existe un efecto inequívoco del comercio internacional en la distribución del ingreso, el análisis teórico proporciona una pista importante sobre las condiciones que deberían cumplirse para que las políticas de apertura tengan una incidencia positiva en la equidad. Una mejora de los salarios y un aumento del empleo es más probable cuando la apertura favorece directa o indirectamente a los sectores intensivos en trabajo, si los factores de producción pueden moverse fácilmente entre sectores. A largo plazo, la orientación hacia el mercado externo abre la posibilidad de un mayor crecimiento económico, con efectos positivos sobre el empleo y los salarios, aunque este potencial no siempre se materializa automáticamente. En general, las consideraciones anteriores señalan la necesidad de prestar atención a las medidas de que vienen acompañadas las políticas comerciales. De aquéllas depende en muchos casos la incidencia que tengan las últimas.

III. ESTUDIOS DE CASOS

A. EXPERIENCIAS EN ASIA: COREA Y TAIWAN

Durante las tres últimas décadas, tanto Taiwán, provincia de China, como la República de Corea han logrado un ritmo muy elevado de crecimiento, en el marco de una orientación muy fuerte hacia las

Cuadro 2

COREA Y TAIWAN: EMPLEADOS EN PORCENTAJE DE LA POBLACION

Años	República de Corea		Taiwán, provincia de China
	Cesantes	Empleados + cesantes	
1950	n.d	n.d	37.7
1960	n.d	n.d	30.9
1965	7.9	32.5	29.7
1970	4.7	31.2	34.4
1975	4.3	35.0	40.0
1980	5.5	37.9	43.7
1985	4.2	38.2	46.8
1989	2.6	42.4	49.9

Fuente: ESCAP Statistical Yearbook for Asia and the Pacific (para la República de Corea); Statistical Yearbook of the Republic of China (para Taiwán, provincia de China).

exportaciones. En los dos casos se comprueba que las exportaciones han sido el elemento más decisivo del crecimiento económico, y que dicho crecimiento ha producido efectos favorables en el empleo y en los niveles de pobreza absoluta. Sin embargo, mientras Taiwán, provincia de China, logró también una mejora significativa de la distribución del ingreso, este efecto positivo no se ha materializado del mismo grado en Corea. Son sobre todo las direcciones opuestas que siguieron los dos países en sus políticas regionales, tributarias, agrícolas y salariales, las que al parecer han contribuido a esta diferencia.

Entre 1960 y 1988, la República de Corea y Taiwán alcanzaron una tasa anual de crecimiento real per cápita de 5.7% y 5.9%, respectivamente (Summers y Heston, 1991). Al mismo tiempo, aumentó constantemente el porcentaje de las personas empleadas en la población total. Esta cifra aumentó en Taiwán de 30.4% en 1963 a 49.9% en 1989, y en el caso de Corea, pasó de 32.2% a 42.4%. Asimismo, como muestran las cifras de Corea, disminuyó la tasa de cesantía, llegando a niveles que señalan virtualmente el pleno empleo (véase el cuadro 2). Por otra parte, la pobreza absoluta en el país bajó constantemente, pasando de 14.8% en 1976 a 4.5% en 1984 (CESPAP, 1990).

1. El papel de las políticas comerciales

El incremento espectacular de las exportaciones coreanas es atribuible en gran medida a un sistema sofisticado de promoción de exportaciones. Después de concentrarse en el uso de subsidios directos y un tipo de cambio preferencial para la actividad exportadora hasta mediados de los sesenta, el enfoque cambió hacia rebajas de los impuestos directos, política que se dejó de aplicar en 1974. Simultáneamente, se empezó a otorgar créditos con tasas de interés preferenciales para las exportaciones, instrumento que se utilizó hasta principios del decenio de 1980. Además, especialmente durante los años sesenta, se aplicaron rebajas arancelarias para insumos dirigidos hacia la actividad exportadora (Trela y Whalley, 1990). Por otra parte, el gobierno se dedicó a desarrollar la infraestructura necesaria para apoyar el esfuerzo exportador y se manejó el tipo de cambio real para mantener la competitividad de las exportaciones coreanas. En general, se orientó todo el esfuerzo productivo del país a cumplir las ambiciosas metas exportadoras determinadas por el gobierno (Bhattacharya y Linn, 1988). Cabe mencionar que las medidas específicas de promoción de exportaciones significaron un subsidio masivo a dicha actividad. Equivalieron al 26.2% del valor de las exportaciones durante los años sesenta, cifra que se redujo ligeramente al 22.2% en el período de 1970 a 1980. Como proporción del PIB, el costo aumentó de 2.3% a 5.6% entre los períodos mencionados, a raíz del incremento de la participación de las exportaciones en el PIB. Sin embargo, durante los años ochenta se redujeron notablemente los subsidios directos a las exportaciones.

En relación con las importaciones, cabe destacar que sólo en la segunda mitad del decenio de 1980 se tomaron medidas para reducir las barreras arancelarias y no arancelarias. La tasa arancelaria promedio bajó de 41% en 1978 a 18% en 1988, y la proporción de las partidas sujetas a restricciones cuantitativas se redujo de 31.8% en 1980 a 4.6% en 1988 (Bhattacharya y Linn, 1988). Por lo tanto, cabe destacar que la liberalización de las importaciones coreanas se inició sólo después de aplicar una estrategia agresiva de promoción de exportaciones durante más de dos décadas.

La poca información disponible sobre Taiwán sugiere que la política comercial de ese país ha sido menos intervencionista que la de Corea. Aparentemente, el éxito exportador de Taiwán se ha basado en tres elementos básicos: un tipo de cambio alto y estable en términos reales, una

Cuadro 3

**COREA Y TAIWAN: CONTRIBUCION DE LAS EXPORTACIONES AL CRECIMIENTO
DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) - 1956 A 1983**

Años	Corea	Taiwán
1956-61	n.d	22.5
1961-66	25.6	35.0
1966-71	24.8	38.6
1971-76	54.4	42.0
1976-81	43.4 ^{a/}	40.2

Fuente: Kuo (1989), p. 250, para Taiwán, provincia de China; Michell (1988), p. 30, para República de Corea.
^{a/} 1976-1983.

liberalización gradual de las importaciones y el acceso a avances tecnológicos a través de la inversión extranjera directa.

En cuanto al vínculo entre el crecimiento y las exportaciones, las cifras del cuadro 3 muestran que las exportaciones desempeñaron una función cada vez más importante como motor de la expansión económica. Debido a la escasez de recursos naturales, las exportaciones se concentraron desde un principio en las manufacturas, especialmente las intensivas en el uso del trabajo (Yokoyama y otros, 1989). Esta orientación explica los efectos favorables en el empleo antes mencionados. Utilizando la metodología elaborada por Forstner y Ballance (1991), que distingue entre exportaciones intensivas no sólo en capital y trabajo, sino también en recursos naturales y tecnología, se aprecia en el cuadro 4 que, entre 1962 y 1970, ambas economías se especializaron en manufacturas intensivas en trabajo, orientación que Taiwán mantuvo hasta fines del decenio de 1980. En cambio, en Corea se nota una reducción continua de las exportaciones intensivas en trabajo a partir de 1970. Como elemento común en ambos países, destaca el incremento de las exportaciones y las importaciones intensivas en tecnología, lo que pone de manifiesto la adquisición exitosa de ventajas comparativas dinámicas por ambas economías.

2. La distribución del ingreso

No obstante la evolución favorable de los niveles generales de vida, expresada en el crecimiento del PIB real per cápita y la reducción de la pobreza absoluta, cabe destacar que hay diferencias significativas entre los dos países en cuanto a la evolución de la distribución del ingreso. Hasta mediados de los años sesenta, ambos países lograron una reducción significativa de la desigualdad. Dicha evolución favorable se debió a la aplicación de reformas agrarias, junto con políticas específicas para elevar los ingresos en el sector rural, y no fue determinada por la orientación hacia las

Cuadro 4

**COREA Y TAIWAN: USO DE FACTORES DE PRODUCCION EN LAS EXPORTACIONES
1962 A 1989**

(Porcentaje de las exportaciones totales)

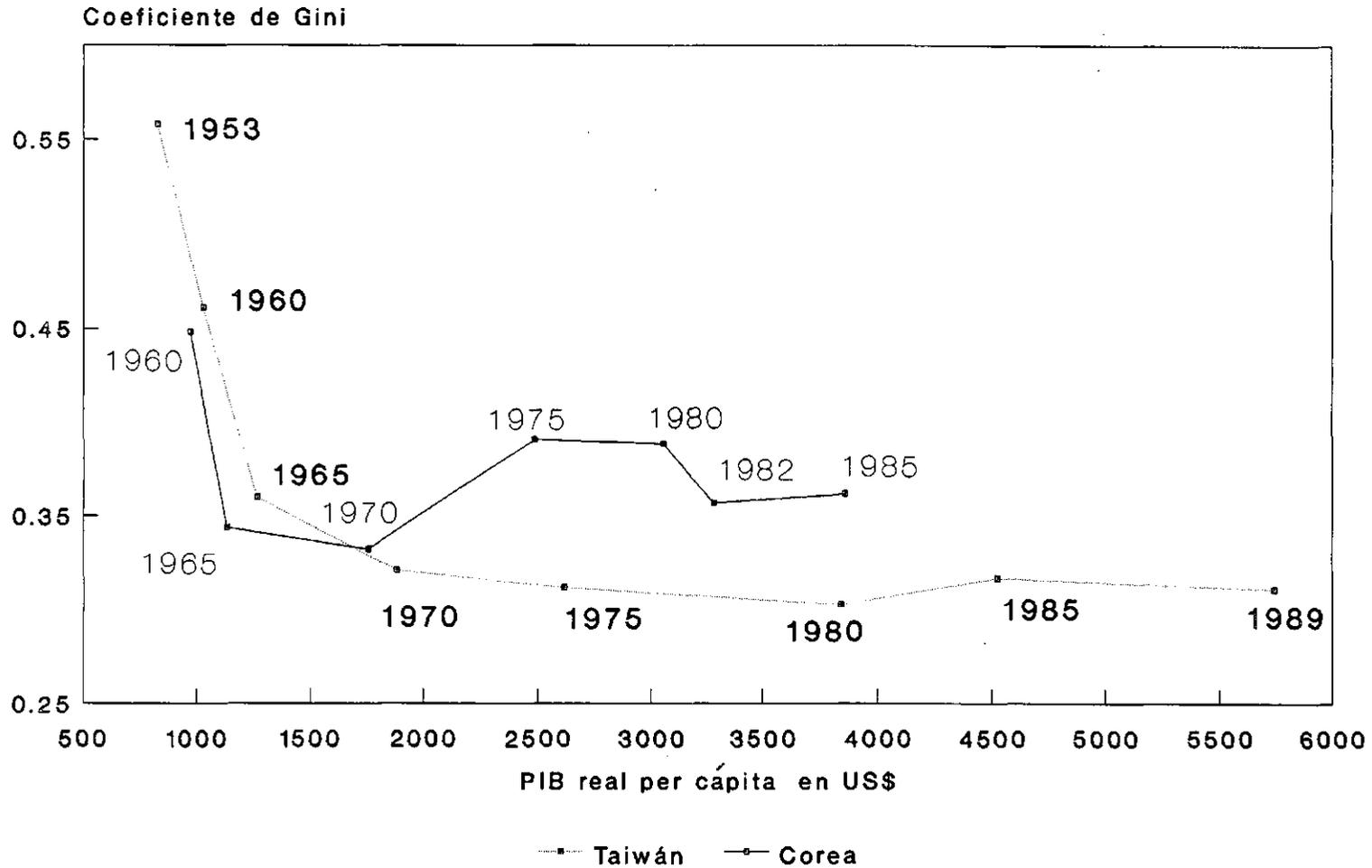
	1962	1970	1975	1980	1985	1989
REPUBLICA DE COREA						
Manufacturas intensivas en:						
Recursos naturales	3.8	2.3	6.1	4.2	2.0	2.7
Capital	3.2	5.1	11.9	19.6	16.5	16.0
Trabajo	12.1	62.8	51.3	44.5	37.0	38.5
Tecnología	4.2	9.3	19.8	25.5	40.7	39.2
Productos básicos	76.8	20.5	10.9	6.3	3.8	3.4
TAIWAN, PROVINCIA DE CHINA						
Manufacturas intensivas en:						
Recursos naturales	35.1	13.5	11.7	6.7	3.8	3.6
Capital	14.5	8.7	6.6	8.6	9.9	9.8
Trabajo	27.7	45.7	48.1	49.8	47.0	41.2
Tecnología	2.7	21.8	27.0	30.8	37.3	42.3
Productos básicos	20.0	10.4	6.5	4.1	3.7	3.1

Fuente: COMTRADE; Forstner y Ballance (1991).

exportaciones que, durante esos años, aún no se articulaba de manera decisiva. Durante las décadas siguientes, Taiwán logró mantener una distribución del ingreso muy equitativa. En cambio, Corea exhibe cierto deterioro a partir del inicio de los años setenta (véase el gráfico 1).

Varios factores contribuyen a explicar tal evolución divergente. En primer lugar, el empeoramiento de la distribución del ingreso en Corea durante los años setenta posiblemente estuvo relacionado con la promoción activa en este período de industrias "pesadas", como la petroquímica, el acero y la construcción naval, caracterizadas por su uso intensivo del factor capital. En términos más generales, con el propósito de aprovechar economías de escala, Corea favoreció sistemáticamente a las empresas grandes en lugar de las pequeñas y medianas, sobre todo a través de la política crediticia. Mientras los grandes conglomerados, en particular en sus actividades exportadoras, tienen acceso a créditos subvencionados, las pequeñas y medianas empresas tienen que recurrir al llamado "kerb market" que muestra tasas de interés muy elevadas (Kwack, 1990). Como consecuencia de esta orientación, en 1990 las ventas de los 30 conglomerados más grandes alcanzaron el 76% del PIB, pero su deuda total llegó a un valor que representa cuatro veces su capital social (The Economist, 22/07/1991). Ello ha favorecido el surgimiento de un nuevo estrato social formado por los ejecutivos de dichas empresas. Por otra parte, habida cuenta de que estos conglomerados pertenecen en muchos casos a familias privadas, es de suponer que la política crediticia dio origen a una acumulación de riqueza en pocas manos (Forbes, 22/07/1991).

Gráfico 1
 Corea y Taiwán: crecimiento
 y distribución del ingreso, 1953 a 1989



Fuente: Para Corea, CESPAP
 para Taiwán, Anuario Estadístico.

En segundo lugar, los dos países enfrentaron de manera distinta los posibles desequilibrios entre los centros urbanos y las regiones rurales provocados por un proceso rápido de industrialización. En Taiwán, la industrialización se hizo de manera descentralizada, creando nuevos empleos en las regiones rurales que pudieron reemplazar gradualmente los puestos de trabajo en la agricultura (Fei, Kuo, Ranis, 1979). Por lo tanto, no surgió la divergencia típica entre centros industrializados y regiones rurales atrasadas. En 1989, el nivel del ingreso medio por hogar en las regiones rurales llegó al 94% de su equivalente urbano (Taiwán, 1991).

En la República de Corea, la cifra correspondiente es aún más alta, alcanzando un promedio de 97% entre 1975 y 1984 (Anderson, 1989, p.116), pero este equilibrio se logró de manera muy diferente. Para equilibrar los ingresos rurales y urbanos, Corea utilizó como instrumento principal una política de proteccionismo agrícola. La tasa de protección nominal para los productos agrícolas se elevó de 3% en 1960-64 a 239% en 1985, y representó un costo de 5.6% del PIB en 1987, lo que representa una cifra 18 veces mayor que la correspondiente a la CEE (Anderson, 1989). En cuanto a la distribución del ingreso, cabe destacar que este proteccionismo equivalió a un impuesto del 20% del ingreso medio de todos los hogares. Es de suponer que dicho costo incide relativamente más en los hogares que gastan más en alimentos, es decir, los hogares más pobres.

Tercero, otra diferencia notable entre los dos países se observa en la estructura de la recaudación fiscal. En Taiwán, la participación de los impuestos directos en los gastos por hogar aumentó de 2% en 1970 a 11% en 1989, mientras que la importancia de los impuestos indirectos se redujo. En Corea se observa lo contrario: la importancia de los impuestos indirectos se incrementó en más de cinco veces entre 1970 y 1987, pero el peso de los impuestos directos se redujo al nivel insignificante de sólo 2.7%. Ello habría producido un empeoramiento de la distribución del ingreso, ya que los impuestos directos generalmente son progresivos y los indirectos, regresivos.

En cuarto y último lugar, es necesario mencionar la evolución de los mercados de trabajo en los dos países. Hacia fines de los años sesenta, la industrialización rápida produjo en ambas naciones una escasez creciente de mano de obra en general. En Taiwán, se produjo tanto un aumento significativo de la participación de los salarios en el valor agregado como una disminución de la brecha entre los niveles salariales de los trabajadores calificados y no calificados. Este último efecto se debe sobre todo al hecho de que la demanda de trabajo no calificado creció más que la demanda de trabajo calificado. Ambos efectos tuvieron una influencia positiva en la distribución del ingreso (Fei y otros, 1979).

En Corea, a pesar del incremento rápido de los salarios reales, no se materializó el cierre de la brecha entre los sueldos de los trabajadores calificados y no calificados. Esto se debió a la combinación de dos elementos distintos. Primero, aunque la demanda de mano de obra calificada y no calificada aumentó en proporciones iguales, la oferta de mano de obra calificada aumentó en menos que la de mano de obra no calificada. Por lo tanto, los sueldos de los trabajadores calificados subieron más que los de los demás trabajadores. Segundo, mientras que los trabajadores calificados pueden lograr aumentos de sus sueldos gracias a la escasez en el mercado de los conocimientos que ellos poseen, los obreros no calificados tienen que usar negociaciones colectivas para alcanzar tal finalidad. El fuerte control de las organizaciones laborales, sin embargo, ha sido un elemento clave en las políticas del Estado coreano para garantizar un bajo precio de la mano de obra (Koo, 1984), lo que ha dado origen a una brecha creciente entre las remuneraciones de ambos grupos de empleados.

B. CHILE

1. Esbozo de la política comercial aplicada desde 1974

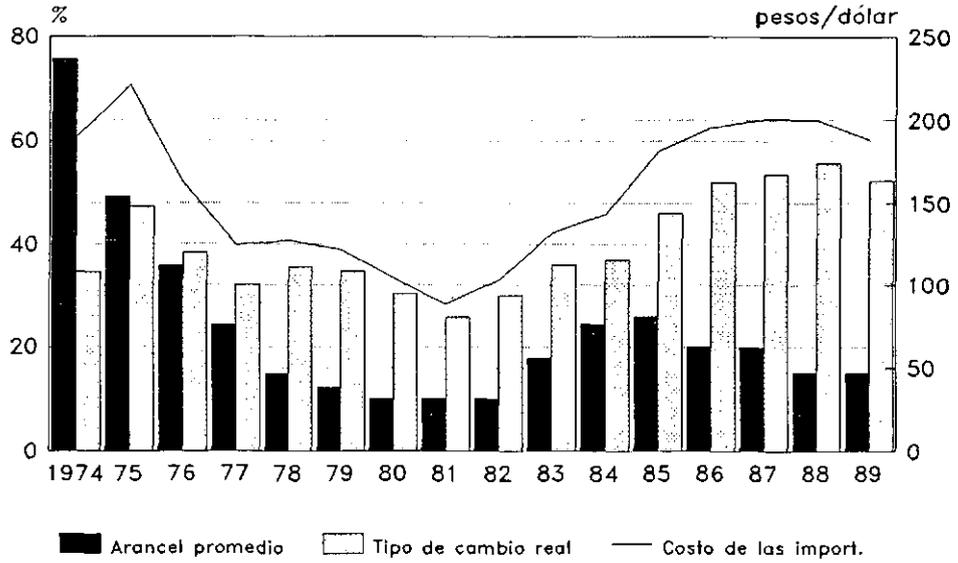
En 1973, la economía chilena se caracterizaba por un alto grado de protección instrumentada mediante elevados aranceles y medidas no arancelarias. En 1974 se comenzó por suprimir las principales restricciones no arancelarias (la mayor parte de las prohibiciones de importar y los depósitos previos prohibitivos en el marco de límites cuantitativos recomendados por el gobierno) y rebajar a 200% los aranceles superiores a ese nivel. Posteriormente se fueron rebajando los aranceles de forma progresiva hasta llegar a un 10% uniforme en junio de 1979. Ante la crisis económica y la situación de la balanza de pagos en 1982-83, se aumentaron los aranceles al 35% en el período que culminó en septiembre de 1984, tras lo cual se reanudó la rebaja arancelaria hasta alcanzar el 15% uniforme en 1988 y el 11% en junio de 1991.

Durante los últimos años del decenio de 1970 y los primeros del de 1980, en el contexto de una gran disponibilidad de financiamiento en el mercado internacional, las mayores importaciones chilenas se financiaron en gran medida con la entrada de capital extranjero, con su consiguiente influencia en el tipo de cambio. Por ello, se aplicó una política de tipo de cambio "programada" con el objetivo declarado de compensar estrictamente la rebaja de aranceles. En la práctica, la política cambiaria no se utilizó tanto para fines de asignación de recursos como para otros fines, en particular los de la política antiinflacionista. Por ello, la evolución del tipo de cambio real tuvo altas y bajas: hasta comienzos de 1975, el tipo de cambio real subió, pero entre abril de 1975 y mediados de 1977 bajó, para recuperarse posteriormente. A mediados de 1979, se decidió congelar el tipo de cambio nominal para combatir las fuertes presiones inflacionistas, con lo que el tipo real bajó hasta 1982. A partir de esta fecha se aplicó una política de aumento gradual del tipo de cambio hasta 1988.

El efecto conjunto de la liberalización comercial y la evolución del tipo de cambio en los sectores sustitutivos de importaciones puede apreciarse observando la evolución del precio de las importaciones, en términos reales, expresado en pesos por dólar de producto importado. En el gráfico 2 se presenta esa evolución entre 1974 y 1989. Las importaciones se encarecieron en un primer momento, abaratándose fuertemente después de 1975 y nuevamente con la revaluación real del peso entre 1979 y 1982. A partir de entonces, el costo de las importaciones ha ido en aumento, llegando a su nivel máximo en 1987. La incidencia del tipo de cambio sobre el sector exportador fue más directo y casi exclusivo, considerando que las exportaciones disponían ya de franquicias aduaneras para sus componentes importados.

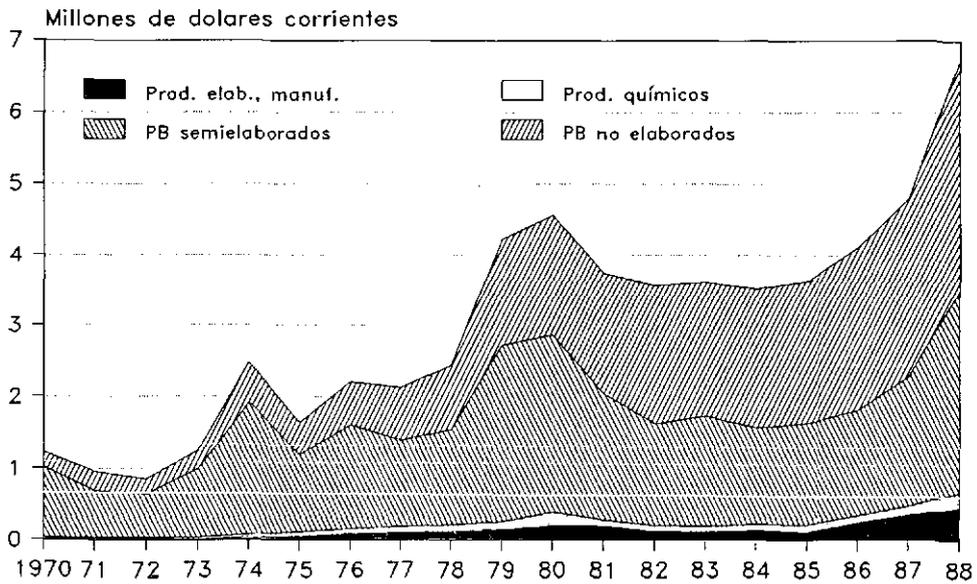
Hasta mediados del decenio de 1980 apenas hubo intervención estatal en apoyo del sector exportador, conforme al liberalismo económico imperante, aparte de la exención del IVA y la recuperación de impuestos de insumos de que disfrutaban los productos exportados desde 1974. Sólo posteriormente comenzaron a aplicarse medidas de promoción activa de las exportaciones. Desde 1985 rige la ley de estímulo a productos no tradicionales mediante la devolución del 10% o el 5% del valor FOB exportado. Desde 1986, la suspensión de pago de arancel e IVA por insumos extranjeros utilizados en productos exportables dentro de un almacén particular. Desde 1987, el pago diferido de derechos de aduana para los bienes de capital importados. Y desde 1988, la recuperación de gravámenes aduaneros pagados por insumos importados incorporados a productos exportados. En esos años cobró mayor relevancia la actividad de organismos existentes de promoción de las

Gráfico 2
Chile: Arancel promedio, tipo de cambio real y costo de las importaciones



Fuente: French-Davis y cálculos propios

Gráfico 3
Chile: exportaciones de productos básicos, manufacturados y químicos



Fuente: COMTRADE

Cuadro 5

CHILE: INGRESO MENSUAL POR HABITANTE
(Pesos de mayo de 1985)

Años	40% inferior	40% intermedio	20% superior
1959-1964	2,200	4,900	14,930
1965-1970	2,740	6,280	21,440
1971-1973	3,600	8,630	23,640
1974-1984	2,230	5,520	19,970
1980-1981	2,760	6,610	24,410

Fuente: Labbé y Riveros (Sanfuentes, 1989, cuadro 5).

Cuadro 6

CHILE: GASTOS DE CONSUMO, POR ESTRATOS DE POBLACION,
EN EL GRAN SANTIAGO

Años	20% bajo	20% medio bajo	20% medio	20% medio alto	20% alto	Total
Distribución del consumo por hogares (como porcentaje del total)						
1969	7.6	11.8	15.6	20.6	44.5	100
1978	5.2	9.3	13.6	21.0	51.0	100
1988	4.4	8.2	12.6	20.0	54.9	100
Consumo mensual promedio por hogar (en dólares de junio de 1981)						
1969	164	255	337	443	962	432
1978	113	203	297	456	1,112	436

Fuente: INE (Ffrench-Davis, 1991, cuadro 3); INE y Cortázar (Sanfuentes, 1989, cuadro 1).

exportaciones, como ProChile (French Davis, Leiva y Madrid, 1991a; CEPAL, 1990a; GATT, 1991a, 1991b).

No hay que olvidar que la política económica aplicada en Chile desde 1974 no se limita a la política de liberalización comercial. En las variables que nos ocupan tuvieron influencia todo un conjunto de otras políticas de reestructuración social y económica, así como las políticas de estabilización. Ello dificulta considerablemente la tarea de aislar los efectos de la política comercial.

2. Variables relacionadas con la distribución del ingreso

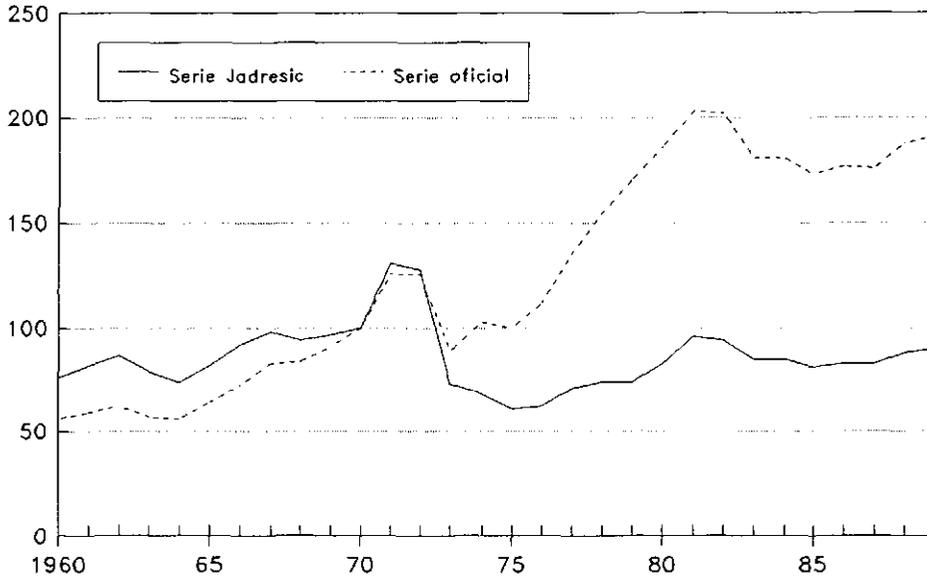
La situación del empleo se deterioró en el período inicial de aplicación de la política de liberalización comercial. Para paliar la poca generación de empleo de la economía se instituyeron programas especiales de empleo, que permitían a los trabajadores desocupados recibir un subsidio, cuyo valor en términos reales ha disminuido de forma importante con los años (Arellano, 1987, p. 5 y cuadro 4). Consecuencia de esta situación y del aumento natural de la fuerza de trabajo, el desempleo creció, con una tasa de desocupación que, aunque fluctuó ampliamente según el ciclo económico, se mantuvo siempre elevada. Durante la recesión de 1982-83, la tasa de desempleo se situó en torno al 20%. No obstante, con la recuperación de la actividad económica a partir de mediados del decenio de 1980, se produjo un descenso progresivo de la desocupación (véase el gráfico 5).

Las cifras oficiales del índice de salarios reales muestran una fuerte mejoría entre 1973 y 1981. Sin embargo, estas cifras fueron deflactadas con un índice de precios al consumo (IPC) que, en opinión de muchos analistas, no refleja cabalmente la evolución de los precios (Jadresic, 1990, p. 10). Las cifras corregidas por el deflactor implícito del consumo privado en las Cuentas Nacionales muestran un panorama muy distinto (véase el gráfico 4). Tras haber aumentado durante los años sesenta, los salarios reales alcanzaron en 1971 un nivel sin precedentes. En 1973 registraron una caída drástica, para entrar después de 1975 en un proceso de lenta recuperación que nunca les permitió volver a los niveles de 1970. En 1989, los salarios reales eran inferiores en un 10% a los de 1970, un año que se considera en general como normal.

La anterior situación se refleja en los indicadores de la distribución personal del ingreso y del gasto. Como se observa en el cuadro 5, el ingreso mensual por habitante, en pesos constantes, del 80% de la población con menores ingresos disminuyó entre los períodos de 1971-1973 y 1980-1981, revirtiéndose una tendencia al alza que se registraba desde 1959-1964. Solamente aumentaron los ingresos del 20% de la población con ingresos más altos. El resultado de esta evolución ha sido la caída de la participación del 80% con menores ingresos en el ingreso nacional total entre 1973-1974 y 1983, al tiempo que aumentaba la participación del 20% más favorecido (véase el cuadro 7). El coeficiente de Gini correspondiente a los ingresos de los trabajadores ratifica este hecho, ya que aumenta desde 1974 hasta 1983 dando prueba de una mayor desigualdad en la distribución. A partir de 1984, la situación distributiva parece haberse estabilizado, de acuerdo a los coeficientes de Gini elaborados por el Banco Mundial (Mujica y Larrañaga, 1991, p. 14).

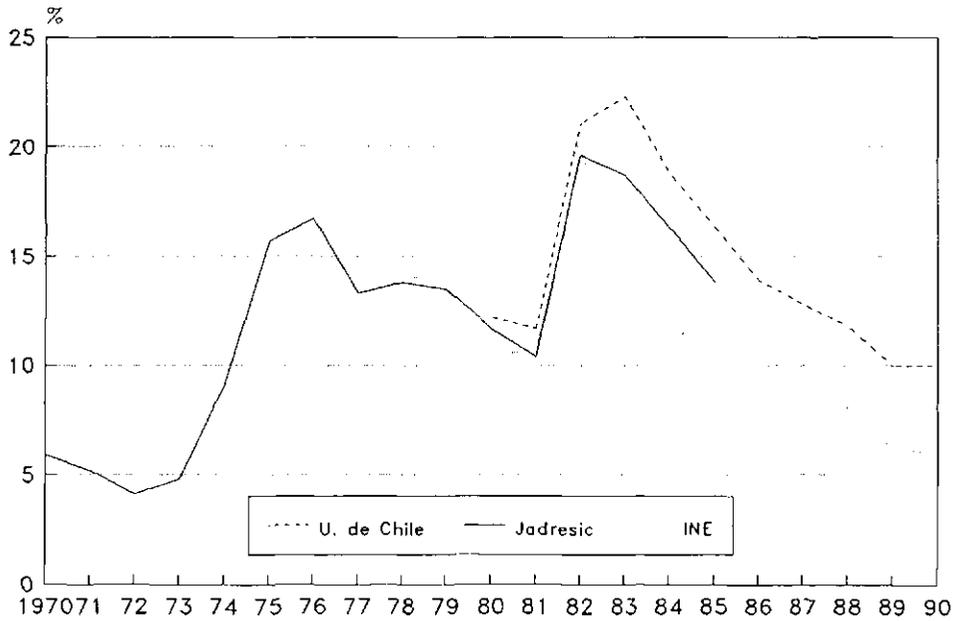
Estos resultados están en conformidad con resultados obtenidos por la CEPAL, que revelan un aumento de la pobreza entre 1970 y 1987. Hacia fines de 1987, el porcentaje de familias por debajo de la línea de pobreza alcanzaba en Chile el 38.1%, cifra que comprendía al 44.4% de la población chilena. Para 1970 la estimación de la CEPAL había indicado que dichos porcentajes eran

Gráfico 4
 Índice de salarios reales en Chile
 1960-1989 (1970=100)



Fuente: Esteban Jadresic, 1990; ODEPLAN

Gráfico 5
 Tasa de desempleo en Chile, 1970-1990



Fuente: Jadresic, U. de Chile e INE

de 17% y 20%, respectivamente. Además, la población en situación de indigencia o extrema pobreza (la que reside en hogares que aun cuando destinaran la totalidad de sus ingresos al consumo alimentario no alcanzarían a cubrir los requerimientos nutricionales de sus miembros) llegaba en 1987 al 13.5% de los hogares y al 16.8% de la población, cifras que representan aproximadamente un incremento de siete puntos porcentuales con respecto a las de 1970 (CEPAL, 1990b, p. 110).

Naturalmente, la distribución del ingreso se refleja en la distribución del gasto de consumo. Las encuestas realizadas en el área metropolitana del Gran Santiago en 1969, 1978 y 1988 muestran una caída de la participación del 60% de la población con menores ingresos en el consumo total, y un aumento de la participación del 20% con ingresos mayores. Según las cifras de 1969 y 1978, esta caída no es sólo en términos relativos, sino también en cuanto al nivel absoluto del gasto en términos reales (véase el cuadro 6).

Cuadro 7

**CHILE: INDICADORES DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO
EN EL GRAN SANTIAGO**

Años	Ingreso personal de los trabajadores: coeficiente de Gini	Ingreso familiar por estratos (% del total de ingresos)		
		40% inferior	40% intermedio	20% superior
1958	0.58	13.7	33.8	52.5
1964	0.50	13.1	34.9	52.0
1970	0.57	11.5	32.7	55.8
1973		13.0	37.4	49.6
1974	0.52	13.7	35.8	50.5
1975	0.57	12.8	34.3	52.9
1976	0.62	10.3	30.3	59.4
1977	0.60	10.8	31.3	57.8
1978	0.59	11.1	31.6	57.3
1979	0.59	11.1	31.7	57.2
1980	0.58	10.9	31.3	57.8
1981	0.58	11.2	31.1	57.7
1982	0.63	9.9	30.5	59.6
1983	0.64	10.1	30.6	59.3

Fuente: M. Claude, I. Heskia, L. Riveros (Sanfuentes, 1989, cuadro 3).

3. Relación entre la política comercial y la distribución del ingreso

Queda por establecer el nexo que pueda existir entre las dos situaciones presentadas en los apartados anteriores. En la desigual distribución del ingreso pueden haber incidido otras políticas, y parece evidente que así ha sido. Cabe preguntarse ahora si la política comercial tuvo alguna responsabilidad en la situación de mayor desigualdad social durante el período. Debido a la dificultad de analizar directamente este último aspecto, conviene examinar los mecanismos concretos por los que esa política ejerció su influencia en la demanda de trabajo, que es crucial para la distribución del ingreso. Para ello se utilizarán estudios disponibles que se refieren, sobre todo, a la fase de desgravación arancelaria acelerada de los años setenta.

Según el modelo teórico, en una economía en desarrollo como la chilena, los sectores protegidos deberían ser intensivos en capital. Esta conclusión teórica no se cumple plenamente en Chile. Investigaciones realizadas indican que, en conjunto, tal sería la situación del sector manufacturero al iniciarse los años setenta (Corbo y Meller, 1977). Sin embargo, dentro de este conjunto habría actividades y sectores que convencionalmente se consideran intensivos en mano de obra, junto con otros intensivos en capital.

Así lo sugiere un cierto número de estudios. En un estudio sobre el efecto de la reforma arancelaria en el empleo se afirmaba que "en la economía chilena --en que existen muchos bienes y en que la imposición de aranceles a las importaciones ha obedecido más a presiones de distintos grupos de poder que a una planificación integral sobre las tarifas efectivas que deben tener los distintos sectores-- se configuró una estructura arancelaria, vigente a fines de 1974, que implicaba tarifas efectivas positivas para muchas actividades intensivas en trabajo en vez de capital. Consecuentemente, una rebaja general de aranceles como la de la reforma puede originar, y de hecho así ha sido, la desprotección de varias actividades intensivas, directa o indirectamente, en el uso de mano de obra (textiles, por ejemplo), y la protección de otras intensivas en capital (minerías, por ejemplo)" (Coeymans, 1978, p. 221). Efectivamente, en otro estudio (De la Cuadra y Hachette, 1988) se citan cálculos de protección efectiva que muestran que, en 1975, los sectores más protegidos eran, en este orden, calzado y vestido, productos textiles y bebidas.

No es de extrañar, pues, que según otros cálculos, entre 1969-70 y 1978 registraron caídas de la producción, como consecuencia de la competencia de las importaciones, los sectores siguientes: bebidas, tabaco, vestuario, cuero, calzado, productos de barro y loza, sustancias químicas, derivados del petróleo, maquinaria no eléctrica, equipos electrónicos, electrodomésticos y equipo profesional, entre otros (Vergara, 1980, cuadro 7). En general, la incidencia negativa de la apertura comercial en la producción de los sectores manufactureros estuvo directamente relacionada con el grado de protección arancelaria (al menos nominal) de que disfrutaban los sectores (De la Cuadra y Hachette, 1988, p. 129).

¿Podieron los recursos liberados en estos sectores ser empleados en otras actividades favorecidas por un aumento de las exportaciones? En general, el aumento de las exportaciones en todos los sectores no habría podido compensar la caída de la producción sustitutiva de importaciones, y existe consenso respecto de que la producción del sector manufacturero se redujo considerablemente, aunque no respecto de la magnitud de esa reducción. De la Cuadra y Hachette calcularon que la reducción de la producción manufacturera originada por la liberalización comercial

alcanzó a más de un 20% entre 1976 y 1979 y a más de un 24% entre 1976 y 1981 (De la Cuadra y Hachette, 1988, p. 133).

¿Cuál fue el efecto sobre la demanda de trabajo? La primera expansión de las exportaciones estuvo concentrada en los sectores de alimentos (sobre todo harina de pescado), madera y papel y celulosa (Vergara, 1980, p. 98). Se configura así la dependencia del auge exportador chileno, en esos años y en los siguientes, del sector primario (véase el gráfico 3): los sectores de la minería, pesca, forestal y agrícola (fruticultura) son en la actualidad responsables de alrededor del 90% de las exportaciones (French-Davis, Leiva y Madrid, 1991a, p. 54). Los tres primeros sectores son intensivos en capital. El hortofrutícola emplea una mayor cantidad de mano de obra, aunque con carácter muy estacional (CEPAL, 1986).

Coeymans concluye que "la presencia de recursos mineros abundantes, en cuya extracción (producción) el país tiene enormes 'ventajas comparativas' --por razones de disponibilidad más que por la intensidad de uso de los factores de capital y trabajo requeridos para su extracción--, unido al hecho de que la explotación de estos recursos es especialmente intensiva en capital, tienden a generar una situación menos favorable para el empleo de trabajo en el caso de una mayor apertura al comercio exterior que lo que se esperaba a primera vista. Aún más, la enorme contribución de estos sectores a las exportaciones totales del país y el alto porcentaje de su producción que se destina a la exportación hacen que el efecto negativo sobre la balanza comercial generado por el aumento de importaciones industriales pueda ser compensado con relativa facilidad --sin necesidad de devaluar tanto-- por la mayor producción del sector minero. La menor devaluación resultante genera una menor protección a todos los sectores transables, lo cual implica un efecto negativo sobre la demanda de trabajo" (Coeymans, 1978, pp. 221-222). Esta última referencia pone de manifiesto la vinculación entre la apertura comercial y la evolución del tipo de cambio, como lo sugiere el análisis macroeconómico del llamado "síndrome holandés", que, como es sabido, se refiere a la apreciación de la moneda local resultante de un aumento de las exportaciones de un sector dominante, como el minero, lo que tiene efectos perjudiciales para las exportaciones de los demás sectores.

La baja capacidad del sector de bienes transables en su conjunto para generar empleo por unidad de crecimiento en los años setenta queda confirmada por cálculos realizados sobre la elasticidad empleo-producto en el período 1977-1981 (Jadresic, 1986a). En el sector de bienes transables (agricultura y pesca, industria y minería), se encontró una elasticidad empleo-producto inferior a 0.1 (es decir, un aumento del 1% del producto en ese sector sólo habría generado un aumento del empleo inferior al 0.1%). Dentro del sector, los cálculos arrojaron elasticidades igualmente bajas para la industria y para la agricultura. La elasticidad correspondiente al sector de bienes no transables (servicios, comercio, finanzas, transporte, construcción, y electricidad, gas y agua) era elevada, del orden de 0.8, lo que indica que la generación de empleo por unidad de crecimiento fue mucho mayor en ese sector. Esta situación contrasta con la de los años sesenta. En ese período, la elasticidad calculada para la agricultura fue negativa, lo que se atribuye a la política de modernización agrícola aplicada.^{1/} Pero la industria había registrado en los años sesenta un

^{1/} De la Cuadra y Hachette afirman que, gracias a la liberalización, el empleo en la agricultura fue superior a lo que habría sido en condiciones "normales", aplicando las elasticidades empleo-producto de los años sesenta. Por ello, y debido a cálculos corregidos del efecto de la liberalización en el sector industrial (por ejemplo, por el "efecto Allende"), estos autores concluyen que el efecto neto sobre el empleo en la economía fue positivo. Sin embargo, en el sector agrícola se aplicaron en los años setenta importantes políticas de protección. Como lo reconocen dichos autores, "sólo cabe atribuir la mayor tasa de crecimiento de la agricultura a finales de los setenta comparada con los sesenta a la combinación de políticas que favorecieron la agricultura, algunas de las cuales demoraron de hecho los efectos adversos esperados de la liberalización sobre productos tales como los cereales y el ganado" (De la Cuadra y Hachette, 1988, p. 149).

incremento simultáneo de la producción y el empleo, con elasticidad significativamente positiva. La caída de la elasticidad empleo-producto en la industria entre los dos períodos parece sugerir que ese sector pasó a ser menos intensivo en trabajo en los años setenta.

Por consiguiente, existe un amplio grado de consenso en el sentido de que la liberalización condujo a una reducción del empleo en el sector industrial, por lo menos, y se han realizado varias estimaciones de la magnitud de esta reducción (Meller, 1991).^{2/}

No es de extrañar que las inversiones se hayan concentrado en el sector primario de exportación, donde la rentabilidad del capital era elevada. Cabe preguntarse, sin embargo, por qué no hubo mayor inversión en actividades manufactureras intensivas en trabajo para la exportación. ¿No tiene Chile ventajas comparativas en estas actividades? Hay varios elementos de respuesta posibles.

Un primer elemento está relacionado con lo reducido del mercado chileno, que impediría satisfacer las condiciones de competencia perfecta y habría permitido la generación de rentas monopólicas, con su efecto consiguiente en la asignación de recursos. Se ha observado (Ffrench-Davis, Leiva y Madrid, 1991a, pp. 110-111) que con frecuencia las empresas que subsistieron, junto con reducir la gama de líneas de producción, se transformaron en importadoras de sustitutos de su producción anterior. Ello les permitió aprovechar su conocimiento del mercado y de los canales de comercialización. Pero lo reducido del mercado interior les permitió disfrutar de una posición de monopolio gracias a la cual pudieron realizar grandes beneficios en el comercio de productos cuyo suministro se había abaratado considerablemente (ello explicaría que, tras la liberalización, muchos productos importados continuarán siendo caros en el mercado local). Por consiguiente, no habría grandes incentivos para invertir en otras actividades productivas. El reducido tamaño del mercado chileno tiene que ver, claro está, con la concentración del ingreso y el patrimonio. La mayor parte de las nuevas importaciones estuvieron constituidas por productos de consumo (principalmente duradero), destinado al consumo del 20% de la población con mayores ingresos. Si bien este sector de la población ya acaparaba la mayor parte del consumo nacional, su participación en el consumo de once de los trece rubros de bienes de que se componían las importaciones fue aún superior a su participación en el consumo nacional (Ffrench-Davis, Leiva y Madrid, 1991a, p. 104).

Un segundo elemento se refiere a las dificultades con que hubieron de enfrentarse las empresas manufactureras deseosas de reasignar sus recursos a la exportación. En primer lugar, se encontraron con una escasez crítica de capital para financiar la transformación de sus actividades productivas y la inversión en nuevas líneas de producción. La falta de capital se debió a la baja tasa de ahorro nacional y a la absorción de capital de los otros sectores (primario de exportación, principalmente) como corresponde al efecto de asignación de recursos de la liberalización, y se manifestó en la baja tasa de formación bruta de capital fijo registrada en la economía y en los altos tipos de interés con que debieron enfrentarse los inversores potenciales (el tipo promedio de interés real, descontada la inflación, fue del orden del 40% anual entre 1975 y 1981 (Ffrench-Davis, Leiva

^{2/} Meller cita la argumentación de Sjaastad y Cortés en el sentido de que la liberalización del sector externo tuvo un efecto despreciable sobre el nivel de empleo industrial, ya que la tasa de desocupación alcanzó su máximo en 1975-76, como consecuencia de la recesión económica, antes de que la reforma de política comercial tuviera algún efecto significativo en el volumen y composición del comercio. Este argumento, sin embargo, parece ignorar el carácter coyuntural de la recesión. Una vez superada ésta, el empleo podría haber vuelto a su nivel anterior a la recesión si no se lo hubieran impedido otros factores, como la liberalización. La tasa normal de desempleo en los años sesenta era 6%; en 1975-76 subió al 19% y permaneció luego por encima del 15% hasta 1981, según Meller (1991, p. 43).

y Madrid, 1991a)). Solamente las grandes empresas tuvieron acceso a créditos externos con tipos de interés considerablemente más bajos, pero esas empresas tenían sobre todo intereses en el sector primario, juntamente con inversionistas extranjeros. En segundo lugar, la situación de las empresas manufactureras se agravó debido a la inestabilidad de la economía (French-Davis, 1991), en particular la fuerte caída de la demanda interna provocada por la recesión, que se sumó a la competencia de las importaciones y negó a las empresas el espacio suficiente para que pudieran adaptarse gradualmente a las nuevas condiciones de competencia. Ello condujo a muchas quiebras y cierre de plantas. En tercer lugar, la readaptación de las empresas a la competencia estuvo también dificultada por la forma en que se llevó a cabo la liberalización comercial. Esta se caracterizó por la rapidez de su aplicación y por las modificaciones de los programas y objetivos de desgravación anunciados por el gobierno. La planificación de las empresas se hace imposible en esas condiciones.

Un tercer elemento radica en la evolución del tipo de cambio real. Entre 1975 y 1981, el peso se revaluó en términos reales, perjudicando la rentabilidad de las exportaciones en moneda local, y sólo después comenzó a evolucionar el tipo de cambio en forma favorable a las exportaciones, devaluándose el peso en términos reales entre 1981 y 1987 (véase el gráfico 2). A partir de 1985 se produjo el mayor aumento de las exportaciones de materias primas con cierto grado de elaboración y de algunos productos manufacturados (véase el gráfico 3), principalmente en este orden: alimentos preparados, equipo de fontanería, de calefacción y de iluminación, tubos de hierro y acero, tejidos, calzado, vestido y manufacturas de madera, incluidos muebles. El conjunto de estos productos, sin embargo, apenas representaba en 1988 un 1.8% de las exportaciones totales, con un valor de unos 120 millones de dólares (GATT, 1991b).

Por consiguiente, sólo desde mediados de la década de 1980 se ha combinado una política de pocas restricciones a las importaciones con un tipo de cambio competitivo, un entorno macroeconómico estable y medidas específicas para apoyar el esfuerzo exportador. Esta consideración podría explicar el largo período y los elevados costos del ajuste de la economía a una situación de orientación hacia el mercado exterior, y que los efectos positivos de la apertura sobre la producción manufacturera exportable aparentemente hayan tardado en manifestarse.

C. MEXICO

1. Rasgos principales de la reforma comercial

A mediados del decenio de 1950, México comenzó a aplicar una política comercial proteccionista. La cobertura de los permisos de importación sobre el valor total de las importaciones de mercancías subió de 28% en 1956 a 65% en 1964 y a 74% en 1974 (Balassa, 1983). Hubo también varios aumentos generales de los aranceles aduaneros y, al mantener el peso en el mismo nivel frente al dólar entre 1954 y 1976, se produjo una sobrevaluación progresiva del tipo de cambio efectivo real a causa de una inflación interna mayor que la externa. Esta estrategia de sustitución de importaciones desembocó en una caída de la relación entre las exportaciones de mercancías y el PIB, pasando de 10.5% en 1956 a sólo un 4% en 1970; durante el mismo lapso las importaciones, como proporción del PIB, se redujeron de 13.3% a 7%. A principios de los años setenta se adoptaron medidas explícitas para fomentar las exportaciones, tales como un sistema de devolución de impuestos. Sin embargo, esas medidas por sí solas no fueron suficientes para contrarrestar el sesgo antiexportador

de las otras políticas. Por otra parte, en 1971 se promulgó la legislación necesaria para formalizar la entrada libre de impuestos de los insumos para las industrias de ensamblaje o maquiladoras.

Las devaluaciones practicadas en 1976-77 y el súbito aumento del valor de las exportaciones petroleras a fines de los años setenta permitieron cierto relajamiento de las restricciones a las importaciones en 1977-79. Sin embargo, este programa de liberalización fue revertido a principios de los años ochenta cuando hubo un notable empeoramiento de la balanza de pagos. Se incrementaron las barreras arancelarias aún más y se fortalecieron las restricciones cuantitativas; en 1982 la cobertura de los permisos llegó a 100% de las importaciones. Luego de la gran devaluación del peso en 1982, se eliminaron los permisos previos de un número importante de partidas arancelarias, pero la mayor parte de los artículos afectados no se producía en el país. Por tanto, a mediados de 1985 México todavía tenía un sistema comercial cerrado. Un 92% de la producción interna estaba protegido por permisos de importación y, a pesar de cierta simplificación de la estructura arancelaria, la tasa máxima se situaba en 100% ad valorem.

Sólo en 1985 se empezó a liberalizar las importaciones en forma decidida. La mayor parte del proceso de apertura fue completado en un período relativamente corto de apenas dos años y medio (Ten Kate y de Mateo, 1989; Ten Kate, 1990; Ten Kate, 1991). El primer paso fue la eliminación, en julio de 1985, de las licencias de importación para casi todos los productos intermedios y muchos bienes de capital. Para compensar una parte de la protección perdida, se incrementó la tasa arancelaria para alrededor de la mitad de las partidas liberadas, y posteriormente se amplió momentáneamente la cobertura de los precios oficiales de importación. Por otra parte, simultáneamente con la eliminación de licencias, en julio de 1985 se devaluó en un 20% la paridad del mercado cambiario controlado y durante los meses siguientes, y hasta fines de 1986, se mantuvo el deslizamiento del tipo de cambio por encima de los niveles de la inflación. El proceso de apertura continuó en 1986, a pesar de la fuerte caída de los precios internacionales del petróleo en ese año. Se eliminó la tasa arancelaria del 100% y se estableció un calendario de desgravación para reducir la escala arancelaria de 0-50% en marzo de 1986 a una de 0-30% hacia fines de 1988. Adicionalmente, se inició el desmantelamiento de los precios oficiales, proceso que se completó a principios de 1988 y se continuó durante 1986 y 1987 con la supresión de permisos de importación. Otro hito trascendente, que dio un carácter más permanente al programa de liberalización, fue la adhesión de México al GATT a mediados de 1986. El último paso importante se dio en diciembre de 1987. En el marco del programa heterodoxo de estabilización macroeconómica introducido en aquel momento con el nombre de Pacto de Solidaridad Económica, se realizó una reducción arancelaria más ambiciosa que lo que se había programado anteriormente. Las tasas se redujeron a la mitad de su valor anterior, quedando una estructura con 5 niveles de 0 a 20%. Desde entonces se han realizado ciertos ajustes menores a la estructura arancelaria y se han eliminado algunos controles cuantitativos adicionales, pero el grueso del programa de liberalización de las importaciones ya se había aplicado entre julio de 1985 y diciembre de 1987.

Los cambios efectuados en el régimen de importaciones se resumen en el cuadro 8. Como se puede ver, la proporción de la producción interna protegida por permisos de importación se redujo de 92% a mediados de 1985 a 18% a fines de 1990, mientras que el arancel promedio se situó en

Cuadro 8

MEXICO: ETAPAS DE LA APERTURA COMERCIAL, 1985-1990

	1980 abr	1985 jun	1985 dic	1986 dic	1987 dic	1988 dic	1989 dic	1990 dic
Cobertura de permisos de importación como porcentaje de la producción	64.0	92.2	47.1	39.8	25.4	21.3	19.8	17.9
Cobertura de precios oficiales de importación como porcentaje de la producción	13.4	18.7	25.4	18.7	0.6	0.0	0.0	0.0
Promedio arancelario ponderado por la producción ^{a/}	22.8	23.5	28.5	24.5	11.8	10.2	12.5	12.4
Arancel máximo	n.d	100.0	100.0	45.0	20.0	20.0	20.0	20.0
Tipo de cambio efectivo real (1970=100)	107.8 ^{b/}	95.9	128.2	173.0	171.2	131.6	127.4	122.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de información de SECOFI (Ten Kate, 1991) y Banco de México.

a/ No incluye la sobretasa uniforme de 5% eliminada en diciembre de 1987.

b/ Promedio del año 1980.

12% en diciembre de 1990, comparado con 28.5% cinco años antes.^{3/} En lo que se refiere al tipo de cambio real, se produjo una enorme devaluación del mismo en 1985 y 1986. Sin embargo, en el programa de estabilización macroeconómica iniciada a fines de 1987 se ha conferido al tipo de cambio el papel de "ancla nominal" en la lucha antiinflacionaria. Ello ha desembocado en una nueva apreciación del valor real del peso, aunque para fines de 1990 todavía no había vuelto al nivel en que se encontraba antes de iniciarse el proceso de apertura comercial.

^{3/} El pequeño incremento del arancel promedio en 1989 se debió al hecho de que a principios de ese año se elevaron a un 10% las tasas arancelarias para un número importante de productos intermedios y bienes de capital anteriormente gravados con tasas de cero y 5%. Ello tuvo el efecto de disminuir aún más la dispersión de la estructura arancelaria.

Además de la liberalización de las importaciones, se han aplicado importantes medidas adicionales para fomentar las exportaciones. En 1985 se iniciaron los Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), que dan derecho a realizar importaciones temporales sin el pago de impuestos a la importación ni del impuesto al valor agregado. Para acceder a los beneficios de este programa, una empresa debe efectuar exportaciones cuando menos por el equivalente al 10% de sus ventas totales o por un valor mínimo de 0.5 millones de dólares anuales si pretende importar materias primas, partes y componentes, envases y empaques, y realizar exportaciones por valor superior al 30% de sus ventas totales si desea adquirir, además de lo anterior, maquinaria y equipo. Por otra parte, se modificó el sistema de devolución de impuestos causados por los insumos de importación incorporados a los productos de exportación, estableciéndose la devolución por un valor en pesos equivalente a la misma cantidad de moneda extranjera que se pagó por impuestos cuando se hizo la importación de los insumos. A fines de 1986 se creó el programa de Empresa Altamente Exportadora (ALTEX), cuya cobertura fue ampliada en mayo de 1991. Actualmente gozan de los beneficios de este programa todas las empresas que exportan el 40% de sus ventas ó 2 millones de dólares anuales, y se ha eliminado el requisito anterior de tener una balanza comercial positiva. Los beneficios otorgados son facilidades administrativas de diversa índole, entre ellos la devolución inmediata del impuesto al valor agregado. Por último, cabe observar que, a través del Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), se ofrece una amplia gama de apoyos financieros a la actividad exportadora, que abarca garantías y seguros de crédito, además de los créditos de preexportación y exportación.

2. Comportamiento reciente de las variables macroeconómicas

En lo que se refiere a la evolución de las principales variables macroeconómicas bajo el nuevo régimen comercial, la actividad económica sufrió una caída importante en 1986 (-3.6%), comportamiento atribuible a la severa contracción del ingreso y de la demanda agregada provocada por el derrumbe de los precios mundiales de petróleo que tuvo lugar ese año. En 1987 empezó una recuperación lenta del producto, proceso que cobró fuerza a partir de 1989 aunque sin alcanzar todavía tasas de crecimiento global muy altas. En efecto, el PIB real subió en un 3.9% en 1990, mientras que en el primer semestre de 1991 se registró un aumento de 4.8% con respecto al mismo período del año anterior.

Las importaciones no respondieron inmediatamente a las medidas de liberalización, incluso bajaron algo en 1986 con respecto al año anterior y exhibieron sólo un repunte débil en 1987 (véase el cuadro 9). Tal comportamiento se explica en parte por la caída del producto y de la demanda agregada experimentada en 1986. También tuvo una incidencia decisiva la gran devaluación del tipo de cambio real que acompañó la fase inicial de apertura, tal como se anotó anteriormente. No obstante, a partir de 1988 se ha registrado un crecimiento vertiginoso de las importaciones, hecho que se relaciona no sólo con la apertura comercial, sino también con la apreciación del tipo de cambio real y con la recuperación de la actividad económica. Los bienes de consumo han sido la categoría que ha exhibido el mayor ritmo de aumento, aunque partieron de una base muy pequeña de tal forma que en 1990 todavía representaban sólo un 16% de las importaciones totales (comparado con 8% en 1985). Por su parte, las importaciones de bienes de capital han sido impulsadas por el repunte de la inversión privada. Aunque han crecido a un ritmo más lento que las demás categorías, los bienes de uso intermedio han mantenido su participación predominante en la estructura de las importaciones (62% en 1990 frente a 68% en 1985).

A diferencia de las importaciones, las exportaciones no petroleras crecieron fuertemente entre 1985 y 1987, compensando así la caída de las exportaciones petroleras y permitiendo la mantención de un superávit considerable de la balanza comercial durante ese lapso. Las exportaciones no petroleras han continuado expandiéndose a partir de 1987 aunque a un paso más lento que antes. Por tanto, el gran aumento de las importaciones en los últimos años ha tenido como consecuencia un deterioro muy fuerte de la balanza comercial, tendencia que persistió en 1991 según información preliminar. Ello se ha traducido en un empeoramiento de la cuenta corriente, pero el creciente déficit exhibido por la misma (que pasó de 2,400 millones de dólares en 1988 a 6,300 millones de dólares en 1990 y a 4,900 millones de dólares en el primer semestre de 1991) se ha financiado hasta ahora sin mayores problemas debido al reingreso del país a los mercados mundiales de capitales.

En lo que se refiere al comportamiento del empleo y de los sueldos reales durante la vigencia del nuevo régimen comercial, cabe anotar en primer lugar que la tasa de desocupación abierta en

Cuadro 9

MEXICO: BALANZA COMERCIAL, 1984-1990
(En millones de dólares corrientes)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Variac. % 90/85	Participación %	
									85	90
Exportaciones (FOB)	24,196	21,664	16,031	20,656	20,565	22,842	26,950	24.4	100.0	100.0
Petroleras	16,601	14,767	6,307	8,630	6,711	7,876	10,104	-31.6	68.2	37.5
No petroleras	7,595	6,897	9,724	12,026	13,854	14,889	16,669	141.7	31.8	62.5
Agropecuarias	1,461	1,409	2,098	1,543	1,670	1,754	2,162	53.5	6.5	8.0
Extractivas	539	510	510	576	660	605	617	20.9	2.4	2.3
Manufactureras	5,595	4,978	7,116	9,907	11,523	12,608	14,067	182.6	23.0	52.2
Importaciones (FOB)	11,254	13,212	11,432	12,223	18,898	25,438	31,090	135.3	100.0	100.0
Consumo	848	1,082	846	768	1,922	3,499	5,059	367.7	8.2	16.3
Uso intermedio	7,833	8,966	7,632	8,825	12,950	17,171	19,211	114.3	67.9	61.8
Capital	2,573	3,165	2,954	2,631	4,027	4,769	6,820	115.5	24.0	21.9
Balanza comercial	12,942	8,452	4,599	8,433	1,667	-2,596	-4,140	--	--	--

Fuente: Banco de México.

Cuadro 10

MEXICO: INDICADORES DE EMPLEO Y REMUNERACIONES, 1980-1990

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Desempleo abierto en zonas urbanas (% de fuerza laboral)	6.6	5.7	4.4	4.3	3.9	3.5	2.9	2.8
Ocupaciones remuneradas (1980=100)	103.5	105.9	108.3	106.7	107.7	107.9	109.9	--
Sector de transables	101.4	102.9	105.8	103.4	104.8	104.7	106.4	--
Sector de no transables	105.0	108.0	109.9	109.0	109.7	110.2	112.3	--
Remuneraciones medias en la industria manufacturera en términos reales (1980=100) a/	80.8	75.1	73.0	68.7	67.4	66.5	72.5	74.5
Sueldo mínimo real (1980=100) a/	74.8	69.7	68.8	63.0	59.2	51.8	48.7	44.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y del Banco de México.

a/ Deflactados por los precios al consumidor.

zonas urbanas ha disminuido paulatinamente desde 1985 para situarse en la actualidad en un nivel muy bajo, inferior al 3% de la fuerza laboral (véase el cuadro 10). No obstante, en una economía como la mexicana, donde tienen un peso muy importante las actividades informales, el desempleo abierto capta sólo una pequeña parte de la situación laboral del país. En efecto, mientras que se estima que la población económicamente activa subió a una tasa de 1.7% al año durante la década de 1980, el número de ocupaciones remuneradas creció apenas 0.9% por año entre 1980 y 1989. Además, el crecimiento de las ocupaciones remuneradas se concentró en los sectores de bienes no transables, donde predominan los servicios comunales, sociales y personales. Da la impresión, por tanto, que en los últimos años se ha producido un incremento importante del subempleo, es decir la proporción de la fuerza laboral ocupada en actividades de baja productividad y con remuneraciones reducidas.

Tanto el sueldo mínimo como las percepciones medias en la industria manufacturera sufrieron una fuerte caída en términos reales entre 1982 y 1984, retroceso que estuvo asociado en gran medida

a la recesión económica provocada por la crisis de la deuda externa. Hubo una nueva reducción de ambos índices en 1986, año durante el cual la actividad económica volvió a descender. Con la recuperación de la producción manufacturera desde 1987 se ha observado un repunte en los sueldos reales en aquel sector. En cambio, el sueldo mínimo real se ha mantenido en una trayectoria descendente, para situarse en 1990 en menos de la mitad de su valor de diez años antes. Sobre la base de estos antecedentes parece razonable inferir que el nivel de vida de una elevada proporción de la fuerza laboral se deterioró en términos absolutos en los años ochenta, sobre todo durante la primera parte del decenio, antes de aplicarse la apertura comercial. Lamentablemente, no se disponen de antecedentes confiables acerca de la distribución relativa del ingreso durante dicho período.

3. Incidencia de la apertura en el empleo y las remuneraciones

Para tener una idea de la incidencia de la apertura comercial en la evolución reciente del empleo y de la remuneraciones, es útil examinar los cambios que se han producido en la estructura del comercio exterior del país en los últimos años. Del cuadro 9 se desprende que la mayor parte del incremento de las exportaciones a partir de 1985 se ha debido a productos manufacturados; las exportaciones mineras han registrado poco dinamismo, mientras que las ventas de productos agropecuarios mostraron un comportamiento bastante errático. Cabe destacar que, en las estadísticas de la balanza de pagos de México, no se incluyen en la balanza comercial las exportaciones e importaciones brutas de la industria maquiladora, sino que se registra el valor neto de dichas transacciones en la cuenta de servicios, en una partida denominada "servicios por transformación". Más adelante se analizará la contribución de este sector en lo que se refiere tanto al ingreso neto de divisas como al empleo que ha generado.

En lo que se refiere a la evolución de las exportaciones de la industria manufacturera no maquiladora durante el período 1985-90, entre los sectores que han aumentado su participación en el total destacan las industrias de autotransporte (sobre todo automóviles para el transporte de personas), de siderurgia y de productos metálicos, maquinaria y equipo industrial. Estos tres sectores fueron responsables de un 65% del incremento global de las exportaciones de productos manufacturados entre 1985 y 1990. Por otra parte, las ramas que experimentaron los mayores descensos de su participación en las exportaciones totales fueron las industrias de alimentos, bebidas y tabaco y de manufacturas de minerales no metálicos. Otros sectores, tales como los textiles y prendas de vestir y la industria química, mantuvieron una participación relativamente estable.

Es evidente que las variaciones que han ocurrido en la composición del comercio mexicano de productos manufacturados se pueden atribuir sólo en parte a la dotación relativamente abundante del país en mano de obra. Para explicar el auge de las exportaciones de productos intensivos en capital, tales como automotores, hay que apelar a los modelos de comercio internacional que dan énfasis a variables como las economías de escala y la diferenciación de productos. Es persuasivo el argumento que, durante el prolongado período de sustitución de importaciones, determinadas empresas mexicanas lograron un grado aceptable de eficiencia, a través de un proceso de "aprendizaje en la práctica", en sectores que no correspondían a las ventajas comparativas estáticas que existían anteriormente en el país en forma de mano de obra barata. No cabe duda de que en la adquisición de ventajas comparativas dinámicas jugó un papel importante el tamaño relativamente grande del mercado interno, comparado con otros países de la región (con excepción de Brasil), ya que permitió un mayor aprovechamiento de las economías de escala. Con la eliminación del sesgo antiexportador

Cuadro 11

**MEXICO: INDICE DE EMPLEOS REMUNERADOS EN LA
INDUSTRIA MANUFACTURERA
(1985=100)**

	1985 jul	1985 dic	1986 dic	1987 dic	1988 dic	1989 dic	1990 dic	1991 jun
No maquiladoras	101.2	98.2	97.0	98.8	98.5	100.3	99.6	99.9
Maquiladoras	99.4	102.4	125.8	154.9	187.2	209.5	214.6	249.0
TOTAL	101.1	98.5	99.1	102.9	105.0	108.2	108.0	109.2

Fuente: Banco de México.

en la política comercial del país, muchas empresas que se desarrollaron al amparo del mercado interno han podido incrementar su penetración en el mercado internacional.

El hecho de que en el crecimiento de las exportaciones de la industria manufacturera hayan tenido importancia fundamental productos no intensivos en mano de obra explica en parte el lento crecimiento del empleo en la industria no maquiladora en los últimos años. En efecto, luego de descender levemente en 1985-86, el número de empleos remunerados en la industria manufacturera no maquiladora experimentó una recuperación lenta en los años siguientes. Sin embargo, a mediados de 1991 todavía no había alcanzado su nivel de julio de 1985, cuando se inició el proceso de apertura comercial. En cambio, el número de empleos en la industria maquiladora creció en 120% en ese período, lo cual dio lugar a un incremento de 8% de la ocupación total del sector manufacturero (véase el cuadro 11). Cabe observar, sin embargo, que una proporción importante de los empleados de las maquilas son mujeres, muchas de las cuales anteriormente no formaban parte de la fuerza laboral.

En el cuadro 12 se ofrecen mayores antecedentes acerca de la evolución del sector de maquilas. El personal ocupado aumentó en 225 000 personas entre 1985 y 1990 y pasó a representar el 18% del empleo total en la industria manufacturera en 1989 frente al 9% en 1985. En tanto, el aporte del sector en cuanto a divisas casi se triplicó para alcanzar 3 600 millones de dólares en 1990. Como es de esperar, predominan en el sector actividades intensivas en mano de obra tales como materiales, accesorios, maquinaria y aparatos eléctricos y electrónicos, ensamblaje de equipo de transporte y productos textiles.

El comportamiento dinámico exhibido por las maquilas estuvo determinado básicamente por la política cambiaria, sobre todo la rápida depreciación del peso en 1985 y 1986, que hizo aún más

Cuadro 12

MEXICO: INDICADORES DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Miles de empleados (promedios anuales)	151	200	212	250	305	369	430	460
Materiales y accesorios eléctricos	46	60	57	64	79	96	104	116
Equipo de transporte	20	29	40	50	59	74	91	99
Maquinaria y aparatos eléctricos	37	48	45	49	51	57	63	53
Productos textiles	16	20	20	25	30	38	39	42
Porcentaje de ocupación manufacturera	6.5	8.4	8.6	10.4	12.6	15.2	18.0	--
Número de establecimientos	600	672	760	890	1 125	1 396	1 655	1 959
Comercio exterior (millones de dólares)								
Valor total exportado	--	--	5 093	5 646	7 105	10 146	12 495	14 095
Insumos importados	--	--	3 826	4 351	5 507	7 808	9 448	10 489
Valor agregado ^{a/}	818	1 155	1 267	1 295	1 598	2 337	3 047	3 607
Contenido nacional (%)	--	--	24.9	22.9	22.5	23.0	24.4	25.6

Fuentes: Banco de México; Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática.

a/ Monto incluido en la cuenta de servicios de la balanza de pagos en el rubro servicios por transformación.

competitivo el costo de la mano de obra mexicana en términos de moneda extranjera. Aunque este sector ha gozado de la libre importación de insumos desde sus inicios, la liberalización reciente de las importaciones ha tenido importantes efectos indirectos para las maquilas. Por un lado, implica el mantenimiento de un tipo de cambio más elevado para equilibrar la balanza de pagos y, por otro, ha contribuido a la creación de un clima más favorable para la inversión privada tanto nacional como extranjera. Naturalmente, en términos más generales la importancia de las operaciones de maquila en México se explica por la cercanía del mercado norteamericano y por las regulaciones especiales que favorecen al sector, entre ellas la libre importación de insumos y maquinaria y las pocas restricciones que existen sobre la inversión extranjera directa.

Por último, es interesante observar que los sueldos promedios pagados por la industria maquiladora, si bien son bastante reducidos en términos de moneda extranjera (alrededor de \$3 000 al año), han registrado un comportamiento más favorable durante años recientes que los de la industria manufacturera en general. En efecto, según la información disponible, las remuneraciones medias en la industria maquiladora superaban el promedio de la manufacturera hacia fines de la década de 1980, mientras que anteriormente eran menores. Por consiguiente, tanto por los nuevos puestos de trabajo generados como por la evolución de los salarios, se puede concluir que en el caso

de las maquilas en México el crecimiento de las exportaciones ha tenido una incidencia positiva y directa en la masa salarial.^{4/}

IV. REFLEXIONES FINALES

Tanto la teoría del comercio exterior como la evidencia empírica a la cual se ha pasado revista en este trabajo indican que la relación entre orientación comercial y equidad es compleja y depende de diversos factores. La predicción de que la alineación de los precios relativos internos con los internacionales favorece, en los países en desarrollo, a los sectores intensivos en trabajo, generando así efectos positivos en el empleo, los salarios reales y la distribución del ingreso, se cumple en algunas situaciones, pero no en otras. Una orientación al mercado externo, más que una liberalización comercial, tuvo una incidencia clara de tal naturaleza en Taiwán y, quizás en menor grado, en Corea. El crecimiento rápido de la industria maquiladora en México en años recientes también corresponde a los resultados esperados del modelo teórico convencional. Pero en el caso de Chile, cuyas ventajas comparativas se basan en la disponibilidad de recursos minerales y varios tipos de tierra agrícola, además de mano de obra, la reasignación sectorial de recursos no parece haber favorecido la demanda de trabajo, sobre todo en la primera fase de liberalización comercial. Tampoco produjo un incremento del crecimiento promedio de la economía en los años setenta y los años ochenta, aunque la reorientación de ésta al mercado externo y el establecimiento del equilibrio macroeconómico pueden haber sentado las bases para un crecimiento sostenido en la década actual.

Por consiguiente, en países con una dotación elevada de recursos naturales, la política de apertura comercial puede conducir simplemente a una reasignación de factores hacia los sectores que utilizan intensivamente esos recursos, con el riesgo de que el país se especialice en la exportación de materias primas sin elaborar o poco elaboradas, cuya producción suele ser poco generadora de empleo. Si se desea una reasignación de recursos que favorezca a los sectores intensivos en trabajo y a la equidad, en un marco de apertura comercial, parecen necesarias políticas complementarias.

Por ejemplo, pueden ser convenientes medidas para promover la elaboración interna de materias primas, sobre todo habida cuenta del escalonamiento arancelario que existe en muchos mercados de importación y que favorece la importación de materias primas sin elaborar. Podrían incluso contemplarse impuestos y restricciones a la exportación de productos no elaborados (la prohibición de exportar madera sin elaborar ha sido aplicada por países asiáticos, como Malasia, para favorecer su industria nacional de elaboración). Sin embargo, la imposición de impuestos u otras restricciones a la exportación de materias primas es objeto de controversia, no sólo en lo que se refiere a su conveniencia y a la dificultad de su aplicación, sino también a las posiciones suscitadas en la Ronda Uruguay, donde éste es un tema de debate en el grupo de negociación sobre recursos naturales.

Otra conclusión que se deriva de la experiencia de los países examinados en este trabajo es que pueden ser convenientes medidas específicas de promoción de las exportaciones para facilitar la

^{4/} Sin embargo, se ha afirmado que la contribución del sector al desarrollo económico del país ha sido limitado por su relativo aislamiento del resto de la economía en aspectos tales como la transferencia de tecnología y el uso de insumos internos (Grunwald, 1991).

reasignación intersectorial de recursos. La liberalización de las importaciones y la consiguiente reducción del sesgo antiexportador no siempre basta para garantizar la penetración exitosa de los mercados internacionales. Esto se aplica en particular al caso de los productos no tradicionales. Además, muchas actividades manufactureras están en manos de pequeñas empresas, lo que es más probable que ocurra en las industrias intensivas en mano de obra, precisamente. Las pequeñas empresas están en condiciones de comercializar su producción en el mercado local, pero encuentran muchas más dificultades para materializar una ventaja exportadora potencial vendiendo en mercados lejanos, que tienen criterios de calidad y diseño mucho más estrictos y a menudo desconocidos para ellas. Por ello, es especialmente importante el apoyo al esfuerzo exportador de la pequeña y mediana empresa. Cuando un país tiene grandes ventajas comparativas basadas en recursos naturales, parecen particularmente necesarias medidas para fomentar la exportación de manufacturas intensivas en trabajo y de productos agrícolas no tradicionales que también pueden ser una fuente significativa de empleo.

Para promover las exportaciones se suele recetar, como primera medida, el mantenimiento de un tipo de cambio real alto y estable. Sin embargo, es difícil dar contenido operativo preciso a esta prescripción. El concepto de tipo de cambio "alto" es ambiguo, pues depende del criterio que se utilice. En México desde 1987 y en Chile desde 1989 las monedas han aumentado de valor en términos reales, en el primer país debido al uso deliberado de la política cambiaria con fines antinflacionarios y en el segundo como consecuencia indeseada de las entradas de capital. Sin embargo, comparados con los niveles de épocas anteriores, los tipos actuales pueden considerarse elevados. En general, la apreciación del carácter alto o bajo del tipo de cambio depende de los objetivos de política que se persigan, y suele ocurrir que los distintos objetivos son incompatibles entre sí. Por ejemplo, la devaluación de la moneda local favorece a los sectores transables, pero perjudica a los no transables y puede alimentar la inflación. La entrada de altos volúmenes de capital extranjero a corto plazo puede resultar desestabilizadora para el tipo de cambio, y si se quiere mantener éste puede ser necesario imponer restricciones u obstáculos a los movimientos de capital.

Entre las medidas específicas de promoción de las exportaciones se encuentran las desgravaciones fiscales, la devolución de impuestos sobre los insumos y diversos tipos de subvenciones, en la medida en que sean compatibles con los compromisos internacionales. La promoción de las exportaciones comprende también la facilitación de información sobre la demanda en los mercados extranjeros, requisitos exigidos a los productos, listas de importadores y canales de comercialización, etc., que pueden proporcionar organismos oficiales, cámaras de comercio u otras entidades. La existencia de empresas nacionales de comercialización internacional (tradings) suele favorecer considerablemente la materialización de las oportunidades de exportación. Las grandes casas comerciales japonesas (sogo soshas) no han sido ajenas al auge exportador de ese país. A un nivel más modesto, la focalización de las medidas de promoción empresarial en el sector nacional de comercialización podría rendir altos beneficios para el esfuerzo exportador.

Las políticas de promoción de exportaciones pueden ser selectivas, proporcionando incentivos especiales a sectores escogidos. Esta situación plantea problemas relacionados con los criterios de selección de los sectores que deben disfrutar de esos incentivos y con la forma de evitar que esta selección responda, como ha sucedido a menudo, a las presiones de los diversos grupos de interés económico. Estos problemas pueden resultar insuperables, por lo que tal vez sea aconsejable evitar políticas de discriminación sectorial. Conviene observar, además, que cualquier política que trate de influir en la asignación sectorial de los recursos (por ejemplo, políticas de estímulo al desarrollo tecnológico) puede tener efectos sobre el empleo que deben tomarse en consideración.

Por otra parte, hay que evitar que los incentivos financieros a las exportaciones se conviertan en una carga fiscal desmesurada, y por ello tales incentivos no deben ser ni excesivos en cuanto a su monto ni permanentes en lo que se refiere a su duración. Difícilmente pueden plantearse en el contexto latinoamericano subvenciones de la envergadura que se otorgaban en Corea en los años sesenta y los años setenta (aun suponiendo que fueran compatibles con los compromisos que se han adquirido, por ejemplo, en el marco del GATT). En este sentido, cabe observar que en Costa Rica se ha decidido disminuir los pagos otorgados a los exportadores por concepto del Certificado de Abono Tributario debido al elevado costo fiscal que representan (5.7% de los gastos totales del gobierno central en 1990). Asimismo, en 1990 Venezuela redujo drásticamente los créditos fiscales pagados a los exportadores (de 30% a 5% del valor FOB de las ventas netas) debido no sólo a las altas erogaciones fiscales que involucraban sino también a evidencias de abusos del mecanismo en la forma de sobrefacturaciones y exportaciones falsas.

En cuanto a la eliminación de las restricciones a las importaciones, ésta no debería realizarse de manera que empresas que se desarrollaron al abrigo del mercado local desaparezcan antes de haber tenido la oportunidad de readaptarse a la mayor competencia de los productos foráneos. Para ello es importante el momento en que se decide la apertura y la rapidez con que se lleva a cabo.

En lo que atañe al momento adecuado, debería evitarse en lo posible que una rápida liberalización coincida con una fuerte recesión interna, para que la caída de la demanda interna no se sume a la competencia de las importaciones, agravando la situación de las empresas. En términos más positivos, es importante aplicar políticas macroeconómicas que tiendan a evitar fuertes fluctuaciones de la actividad económica, con períodos recesivos pronunciados, así como con desbordes inflacionarios. Naturalmente, los cambios de la actividad económica pueden responder a acontecimientos externos, tanto más cuanto más abierta sea la economía. Esto sucede, por ejemplo, cuando se producen cambios importantes de la relación de intercambio, lo que es frecuente en el caso de las economías que dependen críticamente de un grupo reducido de productos básicos cuyos precios internacionales son inestables. En estos casos, parecen útiles los mecanismos de estabilización externa, como el fondo de estabilización del precio del cobre en Chile y el fondo de estabilización del precio del petróleo en Venezuela.

En cuanto a la secuencia de la política comercial, la apertura debería realizarse con suficiente gradualidad para que las empresas puedan adaptarse, pero no en un plazo demasiado largo, ya que es indispensable que las señales sean claras y que el programa tenga credibilidad. Es aconsejable un calendario en que se anuncien los cambios programados y que se aplique efectivamente, a fin de que las empresas puedan planificar sus reajustes. Podría considerarse incluso la posibilidad de diferenciar los plazos y condiciones de apertura en los distintos sectores según las necesidades de adaptación de las empresas. Esta última medida, sin embargo, plantea los mismos problemas que se han indicado anteriormente en relación con la selectividad sectorial de las políticas de incentivos. También es importante que no haya un desfase entre la liberalización de las importaciones y la promoción de las exportaciones. Una diferencia importante entre las experiencias de Chile y de Corea es que este último país impulsó primero las exportaciones y después emprendió la liberalización de las importaciones, lo que le permitió mantener tasas de crecimiento e inversión elevadas (Ffrench-Davis, Leiva y Madrid, 1991b).

Por último, cabe señalar que para que los recursos de producción puedan transferirse fácilmente entre los sectores de la economía se necesita como lubricante la disponibilidad de capital "fresco". Por ello es importante, por un lado, que se mantenga una alta tasa de ahorro e inversión

en la economía y, por otro, que el mercado financiero funcione adecuadamente a fin de que el acceso al crédito no quede acaparado por las grandes empresas, sino que esté al alcance de todo el sector empresarial. Pueden contemplarse incluso mecanismos que faciliten el acceso de la pequeña y mediana empresa a créditos en condiciones favorables. También es importante impulsar el desarrollo de los mercados de capital a largo plazo.

BIBLIOGRAFIA

- Agosin, Manuel R. (1991), Trade Policy Reform and Economic Performance: A Review of the Issues and Preliminary Evidence from the 1980s, UNCTAD Discussion Paper N°41, Ginebra.
- Anderson, Kym (1989), "Korea: A case of agricultural protection", Terry Sicular (ed.), Food Price Policy in Asia, Cornell University Press.
- Arellano, José Pablo (1987), "La situación social en Chile", Notas técnicas CIEPLAN, N° 94, febrero.
- Balassa, Bela (1983), "Trade policy in Mexico", World Development, vol.11, N°9, 795-811.
- Banco Central de Chile (1991), Boletín Mensual, N° 760, junio.
- Banco Mundial (1991), Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991. La tarea acuciante del desarrollo, Washington D.C.
- Bhagwati, Jagdish N. (1988), "Export-promoting trade strategy. Issues and evidence", World Bank Research Observer, Vol.3, N°1, enero.
- Bhattacharya, Amarendra y Johannes F. Linn (1988), "Trade and industrial policies in the developing countries of East Asia", World Bank Discussion Papers N° 27.
- Bourgignon, François y C. Morrisson (1990), "Income distribution, development and foreign trade", European Economic Review, vol.34, N° 6, 1113-1132.
- CEPAL (1986), "El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales", Estudios e Informes de la CEPAL N° 57, Santiago de Chile.
- (1990a): El esfuerzo exportador de América Latina. Experiencias y políticas en Brasil, Chile y Costa Rica (LC/R.930), 27 de septiembre.
- (1990b): Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile, 1987. (LC/L.599), Santiago de Chile, 19 de octubre de 1990, publicado también en Colección estudios CIEPLAN, N°especial 31, marzo de 1991.
- CESPAP, (Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico) (1990), "Republic of Korea", Comparative Country Studies on Social Development Situations, Trends and Policies, Nueva York.
- Coelho, Isaias (1988), "Efeitos distributivos de políticas comerciais", Revista Brasileira de Economia, vol.42, N°2, 163-177.
- Coeymans, Juan Eduardo (1978), "Liberalización del comercio exterior y sus efectos sobre la asignación del empleo", Cuadernos de Economía, año 15, N° 45, Pontificia Universidad Católica de Chile, agosto.

- Corbo, Vittorio y Meller, Patricio (1977), Sustitución de importaciones, promoción de exportaciones y empleo: el caso chileno, Oficina Internacional del Trabajo, PREALC, Santiago de Chile.
- De la Cuadra, Sergio y Hachette, Dominique (1988), The timing and sequencing of a trade liberalization policy: the case of Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Documento de trabajo N° 113, Santiago de Chile, agosto.
- Fei, Kuo Ranis y otros (1979), Growth with Equity: The Taiwan Case, Oxford University Press.
- Forstner, H. y R. Ballance (1991), International Trade and Factors of Industrial Specialization: The Empirical Evidence, documento presentado a la Conferencia "Dinámica de los mercados internacionales y las políticas comerciales para el desarrollo", Madrid, 8 al 12 de julio de 1991.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1991), "Desarrollo económico y equidad en Chile: herencias y desafíos en el retorno a la democracia", Colección Estudios CIEPLAN, N° especial 31, marzo.
- Ffrench-Davis, Ricardo, Patricio Leiva, Roberto Madrid (1991a), "Política comercial de Chile 1973-1989", Pensamiento Iberoamericano, N°20, diciembre (por aparecer).
- (1991b), La apertura comercial en Chile: experiencias y perspectivas, ponencia presentada al seminario sobre políticas comerciales, El Escorial, Madrid, julio.
- GATT (1991a), Mecanismo de examen de la políticas comerciales. Chile (C/RM/G/14), 3 de junio.
- (1991b), Mecanismo de examen de las políticas comerciales. República de Chile, Informe de la secretaría (C/RM/S/14A y C/RM/S/14B), 3 de junio.
- Grossman, Gene M. y Elhanan Helpman (1991), "Trade, knowledge spillovers, and growth", European Economic Review, vol.35, N° 2/3, 517-526.
- Grunwald, Joseph (1991), "Opportunity Missed: Mexico and Maquiladoras", The Brookings Review, vol.9, N°1, 44-48.
- Jadresic, Esteban (1986a), "Elasticidades empleo-producto de la economía chilena", Notas Técnicas CIEPLAN, N° 85, julio.
- (1986b), "Evolución del empleo y desempleo en Chile, 1979-85. Series anuales y trimestrales", Colección Estudios CIEPLAN, N° 20, diciembre.
- (1990), "Salarios en el largo plazo: Chile 1960-1989", Colección Estudios CIEPLAN, N° especial 29, septiembre.
- Koo, Hagen (1984), "The political economy of income distribution in South Korea: The impact of the state's industrialization process", World Development, vol.12, N°10, 1029-1037.
- Krueger, Anne O.(1984), Trade and Employment in Developing Countries, Chicago y Londres.

- Kwack, Taewon (1990), "Role of fiscal incentives in export-led economic growth", Vito Tanzi (ed.), Fiscal Policy in Open Developing Economies, FMI, Washington D.C.
- Leamer, Edward E. (1988), Sources of International Comparative Advantage, MIT Press, Cambridge/Mass.
- Lucas, Robert E. (1988), "On the Mechanics of Economic Development", Journal of Monetary Economics, vol.22, 3-42.
- Mayer, Wolfgang (1974), "Short-run and long-run equilibrium for a small open economy", Journal of Political Economy, vol. 82, N° 5, 955-967.
- Meller, Patricio (1991), La apertura comercial chilena: lecciones de política, mimeo, CIEPLAN, noviembre.
- Méndez, José A. (1985), "A note on the neoclassical ambiguity and the specific factor production model under variable returns to scale", Journal of International Economics, vol. 18, 357-363.
- Mujica, Patricio y Larrañaga, Osvaldo (1991), Políticas sociales y distribución del ingreso en Chile, mimeo, Georgetown University, diciembre.
- Mussa, Michael (1974), "Tariffs and the distribution of income: The importance of capital specificity, substitutability, and intensity in the short and long run", Journal of Political Economy, vol. 82, N° 6, 1191-1203.
- OCDE (1989), François Bourgignon, Christian Morrisson (eds.), External Trade and Income Distribution, OCDE, París.
- OIT (1989), Geoffrey (ed.), Market Liberalization, Equity and Development, OIT, Ginebra.
- Romer, Paul M. (1986), "Increasing returns and long-run growth", Journal of Political Economy, vol.94, N°5, 1022-1037.
- Ruffin, Roy y Ronald W. Jones (1977), "Protection and real wages: The neo-classical ambiguity", Journal of Economic Theory, vol. 14, 337-348.
- Sanfuentes V., Andrés (1989), "Antecedentes sobre la distribución del ingreso y gastos gubernamentales para atenuar la extrema pobreza", ILADES - Georgetown University, Santiago de Chile, marzo.
- Smith, M. Alasdair (1984), "Capital theory and trade theory", capítulo 6 en Ronald W. Jones, Peter B. Kenen (eds.), Handbook of International Economics, Amsterdam/New York.
- Stokey, Nancy (1991), "Human capital, product quality, and growth", Quarterly Journal of Economics, mayo.
- Stolper, Wolfgang y Paul A. Samuelson (1941), "Protection and real wages", Review of Economic Studies, vol.9, 58-73.

- Summers, Robert y Alan Heston (1991), "The Penn World Tables (Mark 5): An expanded set of international comparisons, 1950-1988", Quarterly Journal of Economics, vol. 106.
- Taiwán (1991), Statistical Yearbook of the Republic of China 1990.
- Ten Kate, Adriaan y Fernando de Mateo V.(1989), "Apertura comercial y estructura de la protección en México: Estimaciones cuantitativas de los ochenta", Comercio Exterior, vol.39, N°4, abril.
- Ten Kate, Adriaan (1990), The Mexican Trade Liberalization of 1985-1987: Lessons of Experience, mimeo, Rotterdam.
- Ten Kate, Adriaan (1991), "El Ajuste Estructural de México: Dos Historias Diferentes", Pensamiento Iberoamericano, N°20, diciembre (por aparecer).
- Tsiang, S.C. (1985), "Foreign trade and investment as boosters for take-off: The experience of Taiwan", Export-Oriented Development Strategies. The Success of Five Newly Industrializing Countries, Vittorio Corbo, Anne O. Krueger, Fernando Ossa (eds.), Westview Press, Boulder y Londres.
- Vergara, Pilar (1980), "Apertura externa y desarrollo industrial en Chile: 1974-78", Colección Estudios CIEPLAN, N°4, noviembre.
- Yokoyama, Hisashi y otros (1989), "Factor abundance in East and Southeast Asian countries: An empirical study with Leontief's and Leamer's formulas", The Developing Economies, vol. 27, N° 4, 389-406.

