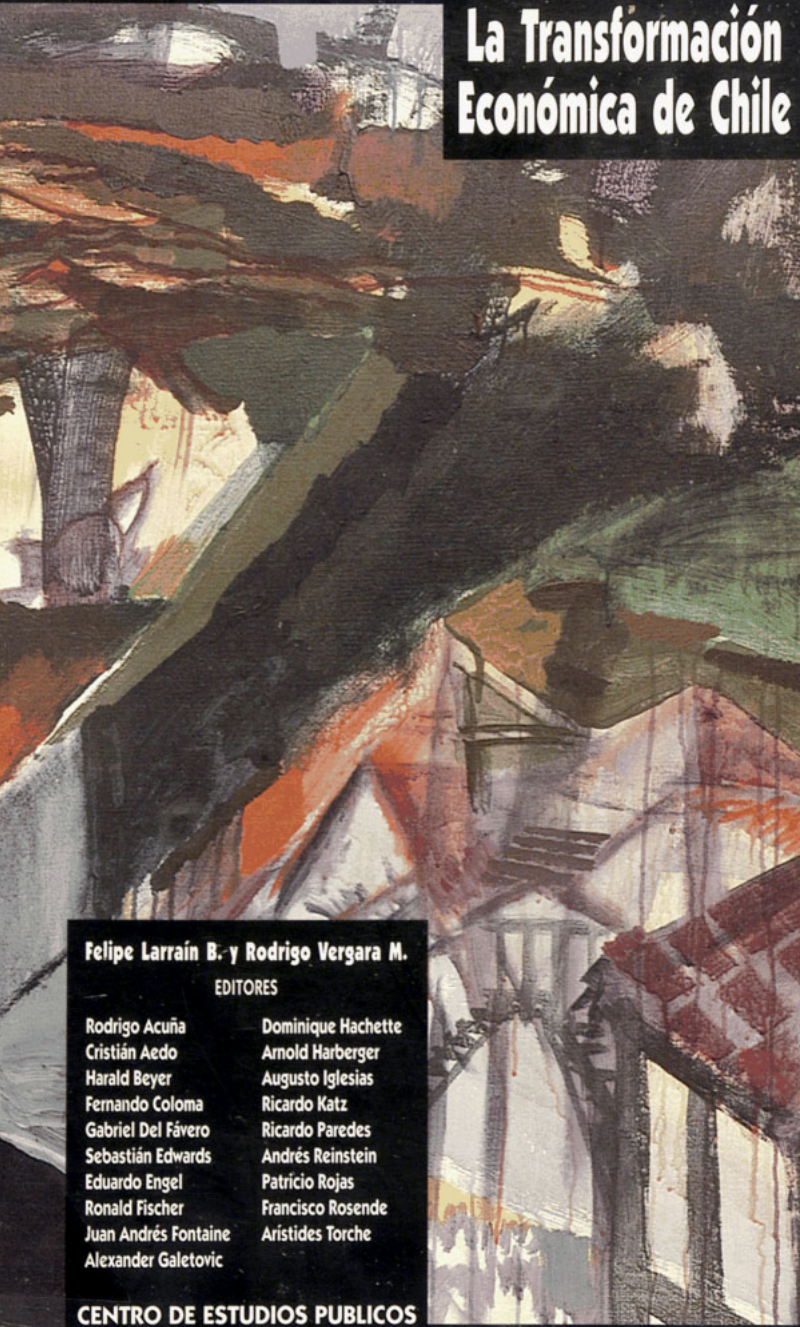




La Transformación Económica de Chile

Felipe Larraín B. y Rodrigo Vergara M.

EDITORES

Rodrigo Acuña

Cristián Aedo

Harald Beyer

Fernando Coloma

Gabriel Del Fávoro

Sebastián Edwards

Eduardo Engel

Ronald Fischer

Juan Andrés Fontaine

Alexander Galetovic

Dominique Hachette

Arnold Harberger

Augusto Iglesias

Ricardo Katz

Ricardo Paredes

Andrés Reinstein

Patricio Rojas

Francisco Rosende

Aristides Torche

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS



Capítulo 8

La Reforma Comercial

DOMINIQUE HACHETTE A. DE LA F.

Una de las reformas económicas chilenas más importantes de este siglo ha sido la apertura comercial de la economía a partir de 1973, que en menos de un decenio derribó las altas murallas proteccionistas mantenidas por casi medio siglo para estimular el desarrollo industrial que supuestamente iba a ser el motor del crecimiento de la economía chilena. El impulso inicial perdió rápidamente su dinamismo y se usaron instrumentos comerciales y cambiarios en forma crecientemente ineficiente y contradictoria, generando grandes distorsiones en la asignación de recursos y frenando el desarrollo de nuevas exportaciones.

Uno de los pilares de la nueva estrategia de desarrollo del gobierno militar fue revertir la situación abriendo la economía al exterior para aprovechar mejor las ventajas comparativas, estimular nuevas exportaciones, someter a todos los sectores a la competencia externa y por medio de ella controlar los monopolios internos, estimular la absorción de nuevas tecnologías, mejorar la calidad de los productos, abrir nuevos mercados y modernizar los sectores no transables.

La reforma comercial empezó en 1974 y las decisiones principales se tomaron entre esa fecha y 1979 al eliminarse las barreras no aduaneras (BNA) y reducir un arancel promedio superior a 100%, con gran variación, a uno promedio de 10%. Sin embargo, se puede decir que la reforma comercial es un continuo que dura hasta el día de hoy. Ha tenido una evolución desde entonces. La primera sección de este capítulo resumirá brevemente el período previo a los setenta. La segunda sección describirá las reformas comerciales realizadas desde los años 70. Los impactos sobre las exportaciones, crecimiento, composición de la producción y empleo serán tratados en la tercera sección. La sección siguiente analizará la estrategia de apertura bilateral de los noventa, mientras la quinta sección presentará recomendaciones para el manejo de la política comercial a futuro. Algunas conclusiones generales conformarán la última sección.

II. EL PERÍODO PREVIO A LA REFORMA COMERCIAL

Por más de cuarenta años y hasta 1973 predominó en Chile una estrategia de sustitución de importaciones que marcó profundamente el rumbo y ritmo de la economía. Aranceles altos y dispares, controles de cambios, prohibiciones, monopolios de importaciones, licencias, listas de importaciones permitidas y de-



DOMINIQUE HACHETTE A. DE LA F. Economista, Universidad de Chile. M.A. y Ph.D. en Economía, Universidad de Chicago. Profesor Titular del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Email: hachette@volcan.facea.puc.cl

El autor agradece los muy útiles comentarios de Patricio Rojas y Rodrigo Vergara y la ayuda de Pablo Villa-Michel.

I. INTRODUCCIÓN

Una de las reformas económicas chilenas más importantes de este siglo ha sido la apertura comercial de la economía a partir de 1973, que en menos de un decenio derribó las altas murallas proteccionistas mantenidas por casi medio siglo para estimular el desarrollo industrial que supuestamente iba a ser el motor del crecimiento de la economía chilena. El impulso inicial perdió rápidamente su dinamismo y se usaron instrumentos comerciales y cambiarios en forma crecientemente ineficiente y contradictoria, generando grandes distorsiones en la asignación de recursos y frenando el desarrollo de nuevas exportaciones.

Uno de los pilares de la nueva estrategia de desarrollo del gobierno militar fue revertir la situación abriendo la economía al exterior para aprovechar mejor las ventajas comparativas, estimular nuevas exportaciones, someter a todos los sectores a la competencia externa y por medio de ella controlar los monopolios internos, estimular la absorción de nuevas tecnologías, mejorar la calidad de los productos, abrir nuevos mercados y modernizar los sectores no transables.

La reforma comercial empezó en 1974 y las decisiones principales se tomaron entre esa fecha y 1979 al eliminarse las barreras no aduaneras (BNA) y reducir un arancel promedio superior a 100%, con gran varianza, a uno parejo del 10%. Sin embargo, se puede decir que la reforma comercial es un continuo que dura hasta el día de hoy. Ha tenido una evolución dispar desde entonces. La primera sección de este capítulo resumirá brevemente el período previo a los setenta. La segunda sección describirá las reformas comerciales ocurridas desde los años 70. Los impactos sobre las exportaciones, crecimiento, composición de la producción y empleo serán tratados en la tercera sección. La sección siguiente analizará la estrategia de apertura bilateral de los noventa, mientras la quinta sección presentará recomendaciones para el manejo de la política comercial a futuro. Algunas conclusiones generales conformarán la última sección.

II. EL PERÍODO PREVIO A LA REFORMA COMERCIAL

Por más de cuarenta años y hasta 1973 predominó en Chile una estrategia de sustitución de importaciones que marcó profundamente el rumbo y ritmo de la economía. Aranceles altos y dispares, controles de cambios, prohibiciones, monopolios de importaciones, licencias, listas de importaciones permitidas y depósitos previos fueron utilizados para proteger el sector industrial elegido como reemplazante de las exportaciones como motor del desarrollo. La importancia relativa de cada una de las barreras aduaneras (BA) y no aduaneras (BNA) varió durante el período según las preocupaciones más coyunturales (crisis cambiarias, esfuerzos estabilizadores, necesidades de ingresos fiscales, etc.) y la inspiración o preferencias del ministro de turno. Pero la tendencia del grado proteccionista de

las barreras fue al alza, en parte para superar las dificultades planteadas por la sustitución de importaciones más sofisticadas y más costosas, en las cuales el país no tenía ninguna ventaja comparativa (estática o dinámica).

Entre 1950 y 1970 se realizaron tres intentos de reducir las barreras a las importaciones (1956, 1959 y 1968). El último fue más bien de "racionalización" de las barreras a las importaciones. Los depósitos previos fueron reemplazados por aranceles equivalentes y los aranceles sobre insumos y bienes de capital fueron reducidos, pero ello derivó en una protección efectiva aún mayor para diferentes sectores industriales¹. Se intentó, además, reducir el sesgo antiexportador creciente creando un *drawback*. Los dos primeros intentos fracasaron por consideraciones más bien relacionadas con crisis cambiarias (recurrentes en el período), y porque el objetivo principal de la política económica era la estabilización en años de alta inflación. Las BA y BNA y el tipo de cambio fueron usados de manera confusa y a menudo contradictoria en relación al desarrollo industrial que seguía siendo un objetivo importante. El tercer esfuerzo de liberalización también tuvo una vida breve, dado que el año setenta vio un retorno a un régimen muy intervencionista por motivos de control directo de la actividad económica y de las cuentas externas. Los precios perdieron el pequeño rol asignativo que les quedaba de períodos previos y dominaron los cambios múltiples y las BNA.

También se hicieron esfuerzos de liberalización restringida o preferencial en la década de los sesenta para expandir el diminuto mercado local y con ello sacar provecho de las economías de escala y de las complementariedades. Chile fue cofundador primero del Acuerdo Latino Americano de Libre Comercio (ALALC), junto a otras nueve economías, y, en 1969, del Pacto Andino, que intentó profundizar los esfuerzos de integración llevados a cabo por la primera dentro de un subconjunto de seis socios de ALALC (ver sección IV y Cuadro 1).

Los resultados fueron magros. Ello fue consecuencia del escaso grado de liberalización efectiva dentro de ALALC², agravado por la falta de mecanismos de desgravación automática; lo poco diversificado de las economías (en producción y consumo), dominadas por producciones poco complementarias; el elevado grado de proteccionismo hacia el resto del mundo; las dificultades inherentes para encontrar mecanismos de compensación eficientes dentro de un marco de distribución asimétrica de los eventuales beneficios de la integración³; las reacciones asimétricas frente a los continuos desequilibrios macroeconómicos característicos de las economías de la región y las limitaciones de los mecanismos de compensación de pagos.

¹ Entre 1968 y 1969, el Banco Central continuó racionalizando las barreras comerciales a partir de la legislación dictada en 1968 con el objetivo de reducir las protecciones extremas. Desafortunadamente, no hay información disponible sobre los resultados tangibles de ese esfuerzo que fue de corta duración.

² Se mantenía el afán de sustituir importaciones.

³ Los programas industriales del Pacto Andino fueron un fracaso.

CUADRO 1

ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES Y DESTINO DE LAS EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS

Origen de las importaciones									
	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
Pacto Andino	6,0	6,4	3,7	13,8	12,3	13,9	7,2	5,1	4,2
Resto de ALALC-ALADI	11,0	14,7	15,7	15,5	14,6	14,3	17,4	22,0	23,0
Resto del mundo	82,9	78,9	80,6	70,7	73,1	71,8	75,4	72,9	72,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Destino de las exportaciones									
	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
Pacto Andino	1,6	1,6	2,9	6,4	5,7	4,7	3,5	6,6	8,0
Resto de ALALC-ALADI	5,1	6,6	9,4	17,0	17,4	9,7	8,3	11,6	14,4
Resto del mundo	93,3	91,8	87,8	76,6	76,9	85,6	88,2	81,8	77,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Las políticas comerciales adoptadas desde la Gran Depresión obviamente afectaron el desarrollo de las importaciones y exportaciones durante medio siglo: mientras las primeras habían alcanzado el 38% del PIB en los años 20, se mantuvieron a un cuarto de ese nivel hasta 1973. Las exportaciones cayeron en forma más estrepitosa aún: desde 70% del PIB en 1920 a un promedio de 10% en el período 1950-1970. Además, el uso desordenado y a menudo contradictorio de los instrumentos comerciales generó grandes distorsiones por el tratamiento dispar y errático entre sectores productivos. Una ilustración elocuente de ello es la gran varianza en las tasas sectoriales de protección efectiva y su alta variabilidad, la cual sugiere elevados costos por asignación ineficiente de recursos (Cuadro 2)⁴.

⁴ La tasa de protección efectiva indica el grado de protección de valor agregado de un sector en relación a una situación de libre comercio.

CUADRO 2

TASAS DE PROTECCIÓN EFECTIVA, 23 SECTORES, AÑOS SELECCIONADOS
(Porcentajes)

Sector de bienes transables	1961 ^a	1967	1975	1979
1. Agricultura y forestal	145	-7	27	10
2. Pesca	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
3. Minería	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
4. Productos alimenticios	217	365	105	10
5. Bebidas	164	-23	19	13
6. Tabaco	1	-12	68	11
7. Textiles	462	492	138	16
8. Calzado y vestuario	318	16	164	14
9. Madera y corcho	30	-4	93	15
10. Muebles	127	-5	58	11
11. Papel y productos de papel	49	95	114	17
12. Impresos y publicidad	77	-15	75	12
13. Cuero y productos de cuero	325	18	98	13
14. Productos de goma	137	304	55	15
15. Productos químicos	107	64	53	13
16. Petróleo y productos del carbón	-26	1.140	101	13
17. Productos mineros no metálicos	179	1	87	14
18. Metales básicos	74	35	86	17
19. Productos metálicos	45	92	101	15
20. Maquinaria no eléctrica	73	76	72	13
21. Maquinaria eléctrica	92	449	72	13
22. Equipos de transporte	68	271	n.d.	n.d.
23. Otras manufacturas	129	n.d.	n.d.	n.d.
Media aritmética igualmente ponderada	133	168	90	13
Desviación estándares	117	282	33	2
Rango	488	1.127	137	7

Nota: La gran variabilidad intertemporal de las tasas sectoriales es sospechosa. Sin embargo, tanto promedio como grandes diferencias intersectoriales coinciden con evidencias recogidas por el autor de este capítulo durante los años sesenta.

n.d.: No disponible.

^a Corregido de acuerdo a las diferencias específicas entre precios mundiales e internos de los bienes intermedios importados.

¹ Fuente: Behrman, 1976; Aedo y Lagos, 1984.

El intento de liberalización de 1968 fue rápidamente revertido durante la época caótica que duró de 1970 hasta fines de 1973. En septiembre de 1973, el arancel aduanero promedio era 105%, con aranceles que variaban desde 0% hasta 750%. Además, las importaciones correspondientes al 3,6% de las posiciones tarifarias estaban prohibidas, y a las importaciones correspondientes al 56% de otras posiciones tarifarias se les aplicaba un depósito previo de 10.000% por 90 días sin intereses sobre su valor CIF, lo que las hacía virtualmente prohibitivas (sin embargo, el Banco Central, arbitrariamente, eximía de este impuesto a algunos importadores). Un 44% de otras posiciones arancelarias estaban sujetas a una aprobación oficial. Ésta requería costosos procedimientos burocráticos y decisiones oficiales arbitrarias y discriminatorias. Esta parafernalia de controles implicaba que las importaciones clasificadas en casi dos tercios de las posiciones arancelarias estaban directa o indirectamente prohibidas. Estas BNA no sólo representaban trabas al desarrollo, sino que también eran una fuente inequívoca de corrupción que empezaba en el propio Banco Central con la distribución de las cuotas de divisas y permisos de importaciones.

III. REFORMAS COMERCIALES DESDE LOS SETENTA

Uno de los pilares fundamentales de la reforma iniciada después del 11 de septiembre de 1973 fue, sin duda, la apertura amplia de la economía nacional al resto del mundo, coherente con el objetivo de establecer una estrategia de desarrollo hacia afuera estimulada por las exportaciones. Motivos obvios y no tan obvios justificaron esta medida. La estructura de la protección efectiva (Cuadro 2) se había transformado en el elemento probablemente más distorsionador de la economía: penalizaba a los sectores eficientes no industriales; estimulaba el uso de recursos escasos en la producción de bienes de lujo; permitía la creación y mantención de monopolios nacionales y extranjeros; era el causante principal del estancamiento y falta de diversificación de las exportaciones; obstaculizaba el crecimiento al limitar el tamaño del mercado, frenar el ahorro y estimular inversiones de "prestigio", y tendía a favorecer una sustitución ineficiente de importaciones, mediante ejercicios de integración tales como el Pacto Andino, que defendía un arancel externo alto y común.

Además, la nueva causa fue estimulada por nuevas generaciones de profesionales con un conocimiento más acabado de la ciencia económica y las experiencias de países industrializados; porque los gobiernos le dan algún valor a la "diferenciación del producto", y porque diversas instituciones internacionales empezaron a apoyar en forma más decidida la liberalización comercial. Otro factor importante que consideraron las autoridades chilenas fue el convencimiento de que la apertura comercial sería el instrumento más eficaz e independiente para controlar los monopolios nacionales y que guiaría el restablecimiento de los precios internos. Finalmente, los militares chilenos, sin ataduras particulares con los

grupos tradicionales de poder o con la burocracia pasada, eran probablemente, en ese momento, la único grupo capaz de romper la *impasse* existente: o sea, que la oportunidad era única y justificaba ampliamente su *timing*.

III.1. Período 1974-1981: La reforma profunda

Las BNA eliminaron en el espacio de dos años entre 1973 y 1975, mientras las BA fueron reducidas por etapas: hasta 1975 se intentó eliminar la redundancia de los aranceles altos y reducir su dispersión, sin límites precisos prefijados; luego, a partir de 1975, para alcanzar un rango de entre 10% y 35% mediante ajustes semestrales el primer semestre de 1978⁵ (Cuadro 3). Los ajustes anunciados para esa fecha se adelantaron y culminó el proceso en 1977; tres meses después el ministro de Hacienda anunció la reducción mensual lineal de los aranceles para alcanzar una tasa uniforme de 10% en junio de 1979. Esta decisión estuvo influenciada por las disensiones que el arancel diferenciado producía entre productores, por la mayor libertad de maniobra resultante del abandono del Pacto Andino, por la política restrictiva de demanda agregada aplicada en esa época y por la valentía del ministro de Hacienda. Esta cifra de 10% no tenía nada de científico, pero era cercana al cero que algunos técnicos recomendaban (para eliminar el impuesto sobre las exportaciones) y permitía asegurar recursos fiscales para fortalecer el ahorro fiscal y la política de estabilización vigente.

Como consecuencia, el arancel promedio (aritmético) se redujo de 105% en 1973 a 10% en 1979, y la dispersión se redujo prácticamente a cero (Gráfico 1 y Cuadro 3). Sin embargo, el DL 1239 (1975), seguido por el DL 2629 (1979), establecieron y mantuvieron para el sector automotriz una excepción a la regla general al fijar aranceles que en 1979 fluctuaban entre 10% y 90%, según el tipo de vehículo y de piezas y partes⁶.

En los albores de la reforma, las autoridades esperaban que la intensificación de los procesos de integración latinoamericana generara mayores perspectivas de crecimiento (DIPRES, 1978, p.35), por lo cual respetaron los límites arancelarios establecidos para el arancel externo común (AEC) del Pacto Andino. Pero, dada la incompatibilidad de las reglas de juego del Pacto Andino con el deseo de las autoridades chilenas de alcanzar un alto grado de apertura comercial sin discriminación intersectorial y con puertas ampliamente abiertas a la inversión extranjera, Chile se retiró de aquél en 1976.

La actividad económica retomó su ritmo después de la recesión de 1975, estimulada por la explosión de exportaciones, pero moderada a su vez por una política estabilizadora restrictiva. Esta última, más la cirugía mayor que se estaba

⁵ La diferenciación de aranceles nominales según el grado de elaboración de los productos se justificaba internamente en esa época para respetar los compromisos arancelarios contraídos con el Pacto Andino.

⁶ En principio, se uniformaba el arancel al nivel de 10% en 1986, cosa que tampoco ocurrió.

CUADRO 3
MODIFICACIONES ARANCELARIAS: 1973-1989
(Tasas porcentuales sobre el valor C.I.F.)

Fecha	Arancel máximo		Arancel modal		Arancel promedio
	Tasa partidas	Porcentajes	Tasa partidas	Porcentajes	
31/12/73	220	8,0	90	12,4	94,0
01/03/74	200	8,0	90	12,4	90,0
27/03/74	160	17,1	70	13,0	80,0
05/06/74	140	14,4	60	13,0	67,0
16/01/75	120	8,2	55	13,0	52,0
13/08/75	90	1,6	40	20,3	44,0
09/02/76	80	0,5	35	24,0	38,0
07/06/76	65	0,5	30	21,2	33,0
23/12/76	65	0,5	20	26,2	27,0
08/01/77	55	0,5	20	24,7	24,0
02/05/77	45	0,6	20	25,8	22,4
29/08/77	35	1,6	20	26,3	19,8
03/12/77	25	22,9	15	37,0	15,7
.../06/78	20	21,6	10	51,6	13,9
.../06/79	10	99,5	10	99,5	10,1
23/03/83	20	99,5	20	99,5	20,0
22/09/84	35	99,5	35	99,5	35,0
01/03/85	30	99,5	30	99,5	30,0
29/06/85	20	99,5	20	99,5	22,0
05/01/88	15	99,5	15	99,5	15,0
05/01/91*	11	99,5	11	99,5	11,0

* A partir de 1992, manteniéndose el 11% máximo y modal, se reduce el promedio por el número creciente de preferencias otorgadas en los acuerdos comerciales.

Fuente: Ffrench-Davis (1986) y Arancel Aduanero.

haciendo a la muralla proteccionista, redujeron el valor agregado manufacturero en 8% hasta 1981 y en 21% sólo en 1982, por la combinación de recesión y persistente caída en el tipo de cambio real (TCR); el empleo industrial había disminuido en 10% y 18,7%, respectivamente (mayores detalles en sección III).

Las autoridades habían señalado que la evolución del tipo de cambio marcharía unida a la de los aranceles (DIPRES, 1978, pp. 275 y 291). En los setenta, con una cuenta de capital cerrada al exterior, la relación esperada era inversa: al bajar el arancel subiría el tipo de cambio real y ello reduciría el costo del ajuste de la apertura comercial, además de incentivar las exportaciones. Se ajustó inicialmente a las nuevas condiciones macroeconómicas y expectativas de aumento en las importaciones, compensando ampliamente las rebajas de aranceles. La primera devaluación fue traumática por el enorme rezago cambiario heredado (Fontaine, 1988).

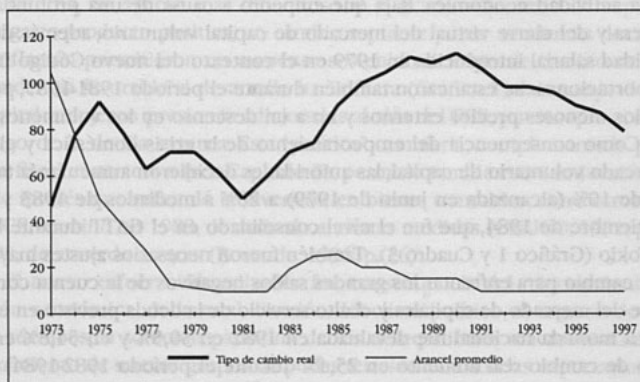
Sin embargo, después de 1976, mientras se efectuaban las rebajas arancelarias más exigentes, y en contraposición con las declaraciones oficiales (y las expectativas que ellas generaban), la evolución del tipo de cambio real fue errática y tendió a caer hasta 1982, porque se utilizaba el tipo de cambio nominal como instrumento para reducir las altas tasas de inflación (sus ajustes fueron inferiores a la tasa de inflación pasada o aun a la esperada; además, su valor se mantuvo en \$39 entre junio de 1979 y junio de 1982 a pesar de las altas tasas anuales de inflación) (Gráfico 1). Esta política fue financiada por la entrada creciente de capitales que hizo posible la apertura paulatina de la cuenta de capital, combinada con el aumento significativo de la liquidez mundial que nadie, en 1974, podía haber previsto⁷. El tipo de cambio real corregido por aranceles bajó en más de 50% con respecto al *peak* alcanzado a fines de 1975 entre esta fecha y mediados de 1982, cuando el tipo de cambio nominal fue finalmente reajustado (Gráfico 1)⁸.

Éste es un período de reformas importantes en otros ámbitos analizados en este libro. La liberalización de todos los precios, la reestructuración del sector público, la reforma fiscal, el fortalecimiento de los derechos de propiedad, la flexibilización y modernización de los mercados de trabajo y capital, la apertura de la

⁷ Este período y faceta particular de la economía merece un análisis más detallado que está presentado en los Capítulos 2 y 9 de este libro.

⁸ Varios autores han subrayado las incoherencias de esta política cambiaria-arancelaria y sus efectos nocivos sobre la economía y para ello utilizan un indicador de TCR corregido por el nivel promedio de aranceles con base 1973 (ver, por ejemplo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo-CNUCD, 1991, Cuadro 4). Esta medida sobreestima, sin embargo, el impacto negativo de esta incoherencia por la base utilizada. La anormalidad del período 1970-1973 lo descalifica para esos efectos. Si la base que se escoge es el promedio de los sesenta, sólo el período 1980-1982 aparece con un nivel inferior a ese promedio. El índice de tipo de cambio real corregido por el nivel promedio de aranceles de valor 73,1 para los sesenta sube a 175,0 en 1975, baja a 79,3 en 1979 y a 64,9 en 1982. En ese año es sólo inferior en 12% al promedio de los sesenta. Aún así, los productores podían obtener insumos transables más baratos que antes, reduciendo el efecto nocivo anotado. Obviamente, los sectores con protección superior al promedio en los sesenta sufrieron doblemente los efectos de la reforma comercial y la tendencia del tipo de cambio real.

GRÁFICO 1
TIPO DE CAMBIO REAL Y ARANCEL PROMEDIO 1973-1998
(Índice y %)



cuenta de capital, así como la facilitación de la inversión extranjera, fueron de alguna manera complementarias a la reforma comercial (aunque no necesariamente en los setenta, como es el caso de la política cambiaria).

Estas reformas, junto con la liberalización comercial, se reforzaron mutuamente. Los asesores civiles del gobierno militar consideraban imprescindible alcanzar la libertad de precios para restablecer su "veracidad" y una guía inequívoca para ello eran los precios externos. De allí la urgencia de la apertura comercial: libertad de precios y liberalización comercial eran complementarias. Se explica así la secuencia y rapidez de los ajustes arancelarios y no arancelarios.

III.2. 1982-1984: La reversión

Desafortunadamente, el PIB cayó en más de 17% en 1982-1983, mientras el desempleo abierto alcanzaba el 20,4%⁹, desembocando en la peor recesión desde la Gran Depresión. Algunos críticos del enfoque "neoliberal" del desarrollo apuntaron rápidamente el dedo acusador hacia la liberalización comercial profunda como

⁹ Si se incluyen en las cifras de desempleo los empleados en los programas fiscales (PEM y POJH), éstas aumentarían a 25,5% y 28,9%, respectivamente (Cox-Edwards y Edwards, 1996).

causa de dicha depresión. Sin embargo, la combinación de la reducción del TCR y de los términos del intercambio (consecuencia de la recesión en los países de la OCDE); el aumento significativo en la tasa de interés real en los mercados mundiales y un intento estabilizador fallido explican en buena parte el inicio de la caída en la actividad económica. Baja que empeoró a causa de una profunda crisis financiera y del cierre virtual del mercado de capital voluntario, además de la inflexibilidad salarial introducida en 1979 en el contexto del nuevo Código Laboral. Las exportaciones se estancaron también durante el período 1981-1985, pero debido a los menores precios externos y no a un descenso en los volúmenes.

Como consecuencia del empeoramiento de la crisis doméstica y el cierre del mercado voluntario de capital, las autoridades decidieron aumentar la tasa uniforme de 10% (alcanzada en junio de 1979) a 20% a mediados de 1983 y a 35% en septiembre de 1984, que fue el nivel consolidado en el GATT durante la Ronda de Tokio (Gráfico 1 y Cuadro 3). También fueron necesarios ajustes mayores al tipo de cambio para enfrentar los grandes saldos negativos de la cuenta corriente, el cierre del mercado de capitales y el alto servicio de la deuda previsto en el corto plazo. La moneda nacional fue devaluada en 1982 en 30,5% y en 54,8% en 1983 (el tipo de cambio real aumentó en 25,4% durante el período 1982-1984) (Gráfico 1). El aumento fue tal que, en septiembre de 1984, cuando el arancel subió a 35%, el tipo de cambio real corregido por el arancel promedio alcanzó un nivel de 36,7% superior al promedio de los sesenta. Asimismo, la transferencia neta de recursos tradicional fue casi revertida: el déficit de la balanza comercial (FOB) de US\$ 3.300 mil millones en 1981 se transformó en un excedente de US\$ 1.000 mil millones en 1983.

Varias fuerzas conspiraron contra la posibilidad de mantener un arancel bajo. En medio de una situación macroeconómica caótica, la producción industrial seguía reduciéndose y aumentaba el desempleo a niveles cercanos a los de la Gran Depresión. Los gremios de productores que estaban en situaciones financieras comprometidas buscaban cualquier salvavidas para sobrevivir. Finalmente, y no menos importante, las autoridades políticas, muy debilitadas por los problemas sociales exacerbados por la crisis, estaban dispuestas a ceder en los principios conductores del modelo que se había querido implantar. Se rodearon de personas menos técnicas, más flexibles al entorno sociopolítico y a las quejas empresariales y menos comprometidas con el modelo. La decisión de los aumentos indicados, si bien técnicamente inadecuada para resolver los grandes desequilibrios macro y financieros, tuvo dividendos políticos positivos.

III.3. 1985-1990: El despegue (¿Segunda reforma comercial?)

La liberalización comercial revivió con la reducción del arancel a 20% a mediados de 1985, a 15% en 1989, y por la devaluación real constante de la moneda nacional (Gráfico 1). Sin embargo, se establecieron bandas de precios, sobre-

tasas y precios mínimos de aforo. Pero el período, que había empezado con alto desempleo, gran escasez de divisas y bajos salarios reales, fue testigo de una reversión impresionante en todas las facetas (ver Capítulo 2).

La combinación de menores términos del intercambio, altos servicios de la deuda externa, un acceso más dificultoso al mercado voluntario de capital, una brecha gasto-producto positiva, un cambio reptante y una tendencia decreciente de la inflación permitieron un aumento sostenido del tipo de cambio nominal y real, tendencia favorable al desarrollo hacia fuera (Gráfico 1). Los *swaps* de deuda por capital indujeron presiones adicionales al alza del TCR, puesto que aceleraron el repago de la deuda externa. Esta "política" cambiaria, complementada por una política fiscal contractiva (ver Capítulo 3), permitió también una reducción de las tasas de interés que estimuló la inversión en bienes transables, entre otros. El alza en el TCR terminó en 1989, de acuerdo a ciertas medidas (CNUCD, 1991, p. 44); y en 1990, de acuerdo a otras (Rosende, 1996, p. 26).

El nuevo esfuerzo liberalizador fue consecuencia del mejoramiento en la situación económica, de la estabilización del clima político, el regreso de los ministros técnicos, la solución paulatina de los desequilibrios macroeconómicos, el fortalecimiento de nuevos grupos de poder relacionados con las exportaciones que se oponían a los altos aranceles¹⁰ y el fracaso del sector empresarial en acordar un nuevo arancel para ser propuesto al gobierno (no hubo acuerdo sobre nivel ni diferenciación). Empeñadas en fortalecer la recuperación, consideraciones fiscales frenaron las intenciones de volver al nivel arancelario del 10%. Sin embargo, este nuevo esfuerzo liberalizador fue acompañado de la aplicación de sobretasas y las bandas de precios.

Las sobretasas fueron aplicadas dentro del marco del Código de Tasas Compensatorias del GATT y como medidas *antidumping* (legalmente válidas desde 1981), pero sólo 35 casos fueron aprobados entre 1982 y 1986 (menos del 25% de los casos presentados) (De la Cuadra y Hachette, 1991).

Un nuevo ministro de Agricultura abogó por una solución pragmática para proteger a la agricultura en medio de la crisis y para apagar las voces de descontento rural. Estableció tres bandas de precios (trigo, remolacha y maravilla)¹¹. Este instrumento es usualmente un estabilizador de precios y no una herramienta proteccionista. Pero las reglas de juego cambiantes y amañadas agregaron un elemento de protección en relación a otros sectores sustituidores de importaciones. En promedio, durante el período 1982-1995, los cereales protegidos por esas bandas fueron amparados por una protección nominal dos veces superior a la otorgada a los otros sectores (Valdés, 1996), la cual les permitió beneficiarse de una tasa de pro-

¹⁰ Aunque no economistas, los exportadores habían descubierto la discriminación creada por los aranceles y el sesgo antiexportador que generaban. Valdés (1996) estimó que dicho sesgo era equivalente a un impuesto a las exportaciones entre 20% y 22% en el período 1985-1995.

¹¹ Estos productos fueron escogidos por su pretendido uso intensivo de mano de obra y tierra y por la dispersión geográfica de su producción. Grupos de poder ruidosos ayudaron también.

tección efectiva de 46% contra el 10% del resto¹². Esta protección adicional es aún más cuestionable a la luz de otro antecedente, que la discusión del momento (y la actual) olvidó piadosamente: el tipo de cambio real corregido por el arancel "pertinente" para el sector agrícola había aumentado de 56,3 en 1968 a 99,9 en 1984 (77%), y a 120,0 en 1986 (113%). Fue uno de los sectores más favorecidos por la reforma comercial y las demás reformas.

En todo caso, dadas las presiones considerables a favor de una mayor protección, los cambios efectivos contrarios a la apertura comercial efectuados desde 1979 fueron notablemente modestos, aunque deban considerarse como una reversión del proceso de liberalización de los setenta.

Los exportadores recibieron también alguna ayuda. El *drawback* creado en los sesenta volvió a ser operativo (aunque su cobertura siempre fue limitada) y se creó un reintegro simplificado para las pequeñas exportaciones no tradicionales (1985)¹³. Además, los importadores de bienes de capital podían postergar el pago de los derechos aduaneros por siete años y los exportadores que los usaban estaban exentos de dicho pago. Estos instrumentos pretendían disminuir el todavía existente sesgo antiexportador. Tanto este último instrumento como el reintegro simplificado deberán ser eliminados a más tardar en 2002 por las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

III.4. Desde 1990: ¿Una nueva estrategia de apertura?

Existían serias dudas al principio del período democrático sobre la continuidad de la estrategia de desarrollo hacia fuera. Los nuevos actores políticos en 1990 habían sido críticos de dicha estrategia desde sus principios (ver, por ejemplo, CNUCD, 1991). Por tanto, no sorprende que existiesen temores de reversión de la liberalización comercial. Las exportaciones tenían un comportamiento espectacular, pero el nuevo gobierno, con un discurso social, hacía presagiar reducción de la competitividad por aumentos rápidos de salarios reales y costos laborales, y reducción de la flexibilidad laboral. El golpe habría sido severo, dados los primeros síntomas de un cambio en la tendencia del tipo de cambio real.

Sin embargo, contra toda expectativa, nada de esto ocurrió. Las autoridades decidieron seguir la misma estrategia heredada, e incluso redujeron la tasa uniforme de 15% a 11% en enero de 1991. No obstante, a partir de 1992, se produjo un cambio importante en la política de liberalización comercial al inclinarse el gobierno hacia una estrategia de liberalización bilateral por la vía de acuerdos comerciales preferenciales para profundizar la apertura. Esta estrategia bilateral será tema de la sección IV.

¹² El valor agregado por esos productos no era significativo ni en el PIB ni en el valor agregado agrícola, aunque sí en el consumo.

¹³ Éste consiste en un reintegro de un porcentaje prefijado del valor exportado.

Desde 1989, el TCR no ha desempeñado un rol activo en la estrategia de desarrollo hacia fuera, puesto que su valor ha caído sistemáticamente desde entonces, reduciéndose la participación de las exportaciones en el producto a precios corrientes (aumentó a precios constantes). El cambio reptante ha sido mantenido. Sin embargo, la brecha creciente gasto-producto, financiada generosamente con inversión extranjera directa (IED) y con flujos internacionales de capital de corto plazo a pesar del encaje impuesto sobre el crédito externo y los flujos de corto plazo (Rosende, 1996, Agosin y Ffrench-Davis, 1999), explican una buena parte de la tendencia decreciente del tipo de cambio real. En menor grado, ha influido sobre esa tendencia el aumento en la productividad relativa de los sectores transables. Los términos del intercambio han desempeñado un rol ambiguo puesto que, a pesar de sus vaivenes, se han mantenido en promedio relativamente constantes.

III.5. Consideraciones generales: 1974-1998

El intercambio comercial ha sido estimulado (o frenado) por otras medidas al margen de las descritas. Éstas incluyen al menos el multilateralismo, los servicios, el mercado de capital, la inversión externa directa, la información, investigación y desarrollo y la política cambiaria.

Chile se mostró activo en la tarea de fortalecer las *negociaciones multilaterales* durante el período 1974-1998: ha firmado la mayoría de los códigos de la OMC, participa en el Grupo Cairns y apoya reformas profundas en la OMC, así como la aceleración del desmantelamiento de las barreras comerciales en el mundo.

Las exportaciones de *servicios* se han ampliado, especialmente en el campo de las telecomunicaciones, finanzas, transportes, *softwares*, servicios ingenieriles y turismo. La desregulación, la privatización y la modernización y flexibilización de esos mercados han estimulado estas exportaciones no tradicionales mediante la mayor competencia e inversión doméstica y extranjera. La abundancia relativa de habilidades con respecto al resto de Latinoamérica, y la transnacionalización de empresas han derivado en una diversificación de la exportación de servicios. Se argumenta a menudo que la jibarización del sector transable, a pesar del éxito exportador, contradice las teorías económicas tradicionales. Sin embargo, este sector transable excluye tradicionalmente los servicios que también pueden ser transables. Es probable que, debidamente corregido por esta omisión, los transables pueden haber aumentado su proporción en el producto. Desafortunadamente, la información pertinente escasea.

El mercado de capital no apoyó una reasignación importante de recursos e inversiones en los sectores exportables (y en ningún sector) hasta la segunda mitad de los ochenta: la liberalización financiera, después de un período de represión financiera, redundó inicialmente en muy altas tasas de interés (hasta 60% real). Su apertura al exterior permitió la reducción de las mismas, pero en promedio

permanecieron alrededor del 30% real entre 1974 y 1984. Aunque las condiciones se volvieron más favorables al ahorro externo a principios de los ochenta, el mercado voluntario de capital estuvo bloqueado durante el resto de ese decenio (ver Capítulo 9).

En condiciones de relativa estabilidad de los mercados de capital, la liberalización financiera debería haber precedido a la comercial. Sin embargo, tanto en los setenta como en los ochenta, el país no tuvo elección. Por un lado, la oportunidad y aun la necesidad de abrir la economía al exterior para el restablecimiento rápido de precios relativos más "verdaderos" y, por otro, el altísimo riesgo país vigente durante la mayor parte de los setenta conspiraron contra la secuencia más deseable. La falta de o la mala regulación financiera también hubiese anulado los beneficios de dicha secuencia. En los ochenta, la pérdida del acceso al crédito voluntario no impidió que se volviese a liberalizar. Tanto en los setenta como en los noventa, flujos de capitales superiores a los de "equilibrio" fueron serios obstáculos a la exportación y, por tanto, a la mayor liberalización comercial por su impacto sobre el tipo de cambio real.

El *Estatuto de Inversión Extranjera* (Decreto Ley 600) ha sido flexible desde 1974. Las discriminaciones contra la IED fueron eliminadas, se permitió el acceso de ella a todos los sectores productivos y se abolieron los requisitos de contenido local (con excepción del sector automotriz). La inversión extranjera ha sido significativa, pero sólo después de 1986 y el 60% de ella se ha concentrado en el sector minero. La inversión extranjera fue también favorecida por una ley, aprobada durante los setenta, que permite la propiedad privada minera y que aumenta las dificultades de expropiación de los derechos (denuncios) mineros¹⁴.

La IED fue también subsidiada por los *swaps* de deuda por capital durante el período más fértil en privatizaciones (1985-1990), período que coincide con altos servicios de la deuda externa y acceso limitado al mercado de capital voluntario. Pero los emprendimientos mineros no pudieron hacer uso de ese instrumento y sólo los proyectos que envolvían transferencia de tecnología y nuevas exportaciones tuvieron prioridad. El 40% de la IED efectuada durante el período 1985-1991 fue financiado con *swaps* y el 60% de ella fue a la industria y agricultura (especialmente silvicultura, pulpa y papel, todos ellos exportables) (CEPAL, 1997). El programa de *swaps* fue abolido en 1996. Además, se han suscrito 45 tratados de Promoción y Protección de Inversiones (APIS), que son importantes para asegurar a la inversión chilena en el exterior condiciones parecidas a aquellas de las que gozan las inversiones extranjeras en Chile.

"Aunque menos importante cuantitativamente hablando que las inversiones en minería, algunas inversiones en el sector agroindustrial han sido importantes en el desarrollo de nuevas exportaciones. Por ejemplo, empresas americanas de *packing* han traído nuevas facilidades de almacenamiento y de transporte y han abierto nuevos canales de distribución para los productos chilenos; una inversión

¹⁴ La aprobación de esta legislación fue traumática (Fontaine, 1988).

efectuada por un viñatero español ha sido responsable de la introducción de una nueva tecnología en la industria del vino. La imitación de productores tradicionales chilenos ha estimulado la exportación de ese producto. Tales inversiones no se habrían hecho si las regulaciones de IED no hubiesen sido liberales. Al mismo tiempo, es importante enfatizar el componente de información de la IED en relación tanto con tecnología como con mercados" (CEPAL, 1997, p. 33).

La información sobre mercados ha estado disponible para pequeñas y medianas empresas desde 1974 por medio de PROCHILE. La promoción comercial (32 oficinas comerciales repartidas por el mundo), estudios de mercado, información comercial y, más recientemente, una campaña agresiva para crear una imagen-país han sido sus actividades principales. Hasta ahora es una entidad pública, pero se va a transformar en una corporación independiente semiestatal. Ella también estimula la creación de asociaciones de exportadores. Estas asociaciones son subsidiadas, ya sea directa o indirectamente, a través de la corporación pública de fomento (CORFO) por un predeterminado número de años.

El desarrollo tecnológico se ha llevado a cabo por la Fundación Chile, la IED, el INIA (centro semiautónomo de investigación agrícola creado en 1964), las universidades y los viajes de los productores. Los gastos en investigación y desarrollo son desafortunadamente bajos: apenas 7/10 del 1% del PIB. La industria del salmón representa una historia interesante de adaptación tecnológica y de desarrollo (Achurra, 1995). La Fundación Chile experimentó primero con el nuevo producto en Chile, y luego vendió la primera granja de salmones y truchas a una empresa japonesa; el efecto demostración resultante y otros factores hicieron el resto: partiendo de cero en 1986, Chile exporta hoy más de US\$ 500 millones, se ha transformado en el segundo mayor productor de salmón del mundo detrás de Noruega, y totaliza el 15% de la productividad mundial. Otro ejemplo ilustrativo es el del vino, ya citado en el contexto de la IED.

¿Ha existido una política industrial a favor de las exportaciones?

1. El D.L. 701 de 1974 estableció un subsidio de 75% del costo de plantaciones para el sector forestal. Adicionalmente, se hizo inexpropiable la tierra plantada privadamente, fueron autorizadas las exportaciones de madera en bruto, fue derogada la prohibición de cortar árboles de menos de 18 años y han estado disponibles diversas líneas de crédito en condiciones relativamente favorables para personas naturales y pequeñas empresas. Sin embargo, el mencionado subsidio ha estado acompañado de un requisito de replantación obligatoria después del corte, lo cual ha tenido un efecto disuasivo en las grandes empresas que prefirieron no hacer uso de dicho mecanismo. La pequeña proporción del subsidio dentro de los costos totales de producción forestal, la necesidad de reducir la erosión (externalidad) y la presencia eventual de una verdadera falla de mercado (en ausencia de un mercado de capital eficiente), dado el largo del período que corre entre la plantación y el corte *versus* el horizonte usualmente más corto de los consumidores e inversionistas, siembran dudas sobre el atributo de "política industrial" asignable a dicho subsidio.

2. Distinto es el caso del sector automotriz, al cual se le otorgó un tratamiento especial para estimular la producción doméstica y las exportaciones y hacerlo beneficiario de un mayor nivel de protección nominal (efectivo) que el de la tasa uniforme. El Estatuto Automotor permite, además, importaciones libres de aranceles a las piezas del CKD en la medida en que las importaciones sean compensadas por exportaciones de igual valor. El Estatuto contempla también un crédito tributario sobre componentes nacionales. Lo anterior implica la existencia de subsidios cruzados a las exportaciones de automóviles y piezas y partes. Sin embargo, estos incentivos deberán desaparecer a fines de 1999, dada la incompatibilidad de ese régimen con las reglas establecidas por la OMC dentro del marco de las *Trade Related Investment Measures* (TRIM). Es probable que ello redunde en una reducción de las exportaciones en esos rubros.

Finalmente, pero no menos importante, está la *política cambiaria*, que fue descrita en la presentación de cada subperíodo. Sólo cabe mencionar que si bien los esfuerzos de estabilización pueden ser compatibles con una profunda liberalización comercial, el uso del tipo de cambio como instrumento estabilizador (como en los 70) es incompatible.

IV. IMPACTOS

En un contexto de cambios institucionales múltiples y simultáneos, hay un problema serio de asignación de los efectos netos de la apertura comercial. Sin embargo, con el paso del tiempo y la aparición de un número creciente de investigaciones sobre aspectos relacionados con nuestro objetivo, se hace menos difícil desenmarañar algunas consideraciones básicas al respecto. Los impactos negativos fueron en general inmediatos, los positivos, rezagados; por ello, generalmente se destacan los primeros y los últimos se dejan de lado. Pero han pasado 25 años desde el principio de la reforma comercial y algunos de los impactos positivos ya han aflorado. Se tratará de rescatarlos aquí en sus aspectos principales. La hipótesis que sirve de marco a esta sección sugiere que la reforma comercial desencadenó los tipos de impactos analizados y la profundidad de éstos fue determinada también por las otras reformas estudiadas en este libro. El análisis de esta sección se referirá a las consecuencias eventuales de la reforma comercial sobre las exportaciones, el crecimiento, la composición de la producción y el empleo.

IV.1. Exportaciones

Las exportaciones de bienes han crecido a una tasa promedio anual de 9,1% entre 1973 y 1998, cuando ésta se mide a precios constantes; a precios de cada año, han crecido a una tasa de 10,2% (Cuadro 4). Su participación en el PIB aumentó de 16,2% en el período 1971-1975 a 27,6% a precios de cada año en 1996-

1998, y se ha multiplicado por tres entre los dos períodos a precios constantes. Estas diferencias marcadas entre los dos resultados revelan la importancia significativa de los términos del intercambio y del TCR.

Los productos y mercados se han diversificado también. El cobre, que alguna vez representó un 80% de las exportaciones, sólo representa el 37% en 1998, a pesar de haberse multiplicado por cinco su volumen exportado (Cuadro 5); la participación del sector público en la producción también se ha reducido desde casi 100% en los setenta hasta menos del 40% en la actualidad. Otros productos mineros han reducido también su participación desde 1970, pese a que su valor exportado se ha multiplicado por 10.

CUADRO 4
CRECIMIENTO DEL PIB Y EXPORTACIONES, 1961-1998
(Precios constantes; promedio quinquenal; %)

Período	PIB	Exportaciones
1961-1965	3,8	5,3
1966-1970	4,7	0,5
1971-1975	-2,3	4,8
1976-1980	6,8	12,0
1981-1985	-0,4	3,2
1986-1990	6,7	10,4
1991-1995	8,7	9,8
1996-1998	6,2	11,3

Fuente: Banco Central de Chile y CEPAL.

CUADRO 5
COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES CHILENAS: 1960-1998
(Porcentajes)

	Productos mineros		Productos del mar	Productos agrícolas	Productos forestales	Otros	Total
	Cobre	No cobre					
1960	69,8	17,4	0,1	4,8	0,4	7,6	100,1
1970	75,5	9,9	0,1	2,7	0,9	10,8	99,9
1980	46,1	13,3	6,2	6,0	12,7	15,7	100,0
1990	45,6	8,5	10,0	10,5	10,1	15,3	100,0
1998	37,0	7,3	10,5	13,9	9,5	21,7	99,9

Fuente: Banco Central de Chile.

La canasta exportada chilena es muy intensiva en recursos naturales. Sin embargo, ha habido una importante diversificación dentro de esta categoría: productos del mar, de la silvicultura y la agricultura han aumentado rápidamente sus respectivas participaciones (Cuadro 5); también el peso relativo de otras exportaciones como las manufacturas no relacionadas con recursos naturales se ha elevado desde 7,6% en 1970 a 21,7% en 1998. Las exportaciones de manufacturas han aumentado 100 veces desde 1960. Los diez productos más importantes alcanzaban el 90% en 1970, y hoy sólo suman un 57,1%. Por ejemplo, las exportaciones de fruta fresca han aumentado a la tasa promedio anual del 24% durante el período 1974-1990; la madera aserrada, a una tasa de 25%, etc. La balanza comercial agrícola ha mejorado sistemáticamente al menos hasta 1990 (Hachette y Rozas, 1993, Tabla V-11).

En 1986 había 896 empresas exportadoras, mientras hoy 5.840 empresas exportan más de 3.700 productos a 166 países diferentes. Esto es, la diversificación de las exportaciones ha estado presente en los mercados de destino, lo que contrasta con el hecho de que los socios comerciales de Chile eran solamente 50 en los años setenta con menos de 1.000 productos¹⁵. Con un destino fuertemente concentrado en Estados Unidos y Europa en los setenta, hoy la canasta de mercados está bien balanceada puesto que todas las regiones del mundo tienen aproximadamente la misma participación en las exportaciones chilenas (Gráfico 2). Sin embargo, el contenido relativo varía según las regiones de destino: Latinoamérica importa un mayor porcentaje de manufacturas chilenas que las demás regiones, en tanto Asia absorbe la mayor cuota de recursos naturales en bruto y procesados (tales como cobre y otros minerales, madera, pescado, etc.). Las exportaciones a Europa están también sesgadas hacia las mismas categorías de productos. Las mayores exportaciones manufactureras están concentradas en países de menor desarrollo como los latinoamericanos (México incluido); ello es probablemente una consecuencia de que son más altamente protegidas en esos mercados, además de las preferencias comerciales de intercambio en los acuerdos comerciales; de que esos mercados demandan productos de tecnología simple y de que algunas manufacturas exportadas son intensivas en costos de transporte.

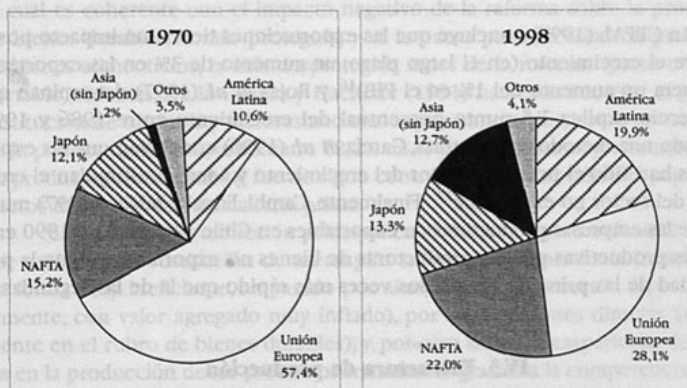
A pesar de la proximidad y la existencia de acuerdos preferenciales, Brasil y Argentina sólo alcanzan el rango cinco y seis, respectivamente, de nuestros socios más importantes: socios muy distantes tales como EE.UU., Japón, Inglaterra y Corea encabezan la lista. Los dos primeros, EE.UU. y Japón, compran cada uno tres veces más que Brasil y casi cuatro veces más que Argentina. Como se podría esperar, el número de productos exportados aumenta con la proximidad: es mucho mayor para los países latinoamericanos, especialmente los vecinos, que para los

¹⁵ Algunos de esos mercados son emergentes y todavía inestables: algunos se abren, otros se cierran. A pesar de ello, el número de mercados estables sigue en alza y alcanza un total de 153 en 1997 (PROCHILE, 1998).

mercados más importantes, con la excepción de Estados Unidos. El hecho de tratarse de productos de inferior calidad y con más alta contribución de costos de transporte puede ser la razón de este resultado.

La exportación de servicios no financieros ha aumentado también, aunque en forma más lenta. Alcanzaron US\$ 3.700 millones en 1997; sin embargo, su saldo neto (exportaciones menos importaciones) se ha mantenido en niveles similares a los de los setenta.

GRÁFICO 2
DESTINO DE LAS EXPORTACIONES
(Millones de US\$; FOB)



Fuente: Banco Central de Chile.

IV.2. Crecimiento

En octubre de 1973, el almirante Lorenzo Gotuzzo, recién nombrado ministro de Hacienda, declaraba que las mejores perspectivas de crecimiento estaban en la apertura a la competencia internacional. No había leído a Smith, Samuelson, Bhagwati o Krueger, pero sí había adquirido una sólida noción del mundo real como intendente de la Marina chilena por muchos años. Además, el grupo técnico civil que sostenía esa tesis adquiriría un peso creciente en las reformas de la época. Otras razones para adoptar esta estrategia ya fueron analizadas en la Parte II. ¿Estaba en lo cierto? El Cuadro 4 resume el comportamiento del PIB antes de la reforma comercial y desde los comienzos de esta última. Los resultados son con-

secuencia de varias fuerzas que han interactuado y que plantean de nuevo el problema de asignación del rol de la liberalización comercial

Reformas institucionales profundas (que se analizan en este libro), la política macroeconómica, el nivel de las amplias fluctuaciones de los términos del intercambio, las recesiones mundiales, la liquidez mundial de los setenta y el apretón financiero internacional de los ochenta también pueden haber influido; Barro (1999) menciona el amparo de la ley, la acumulación de capital humano, el desarrollo del mercado de capital, la participación de la inversión en el PIB. Pero él y otros autores encuentran evidencias de una relación positiva entre grado de apertura y crecimiento (en el caso chileno y otros), semejante a lo detectado por Lee (1993) y Sachs y Warner (1995) para una muestra grande de países. Coeymans (1999) descubre que en Chile la influencia principal sobre la productividad total de factores ha sido, durante el período 1961-1997, el grado de apertura al exterior.

La CEPAL (1997) concluye que las exportaciones tienen un impacto positivo sobre el crecimiento (en el largo plazo, un aumento de 3% en las exportaciones genera un aumento del 1% en el PIB)¹⁶, y Rojas *et al.* (1997) determinan que el comercio explica 1,5 punto porcentual del crecimiento entre 1986 y 1996. Utilizando una metodología distinta, García *et al.* (1996) concluyen que las exportaciones han sido el principal motor del crecimiento y, además, estimulan el crecimiento del sector no exportable¹⁷. Finalmente, Camhi, Engel y Micco (1997) muestran que las empresas productoras de exportables en Chile alrededor de 1990 eran 56% más productivas que las productoras de bienes no exportables, y que la productividad de las primeras creció dos veces más rápido que la de las segundas.

IV.3. Estructura de producción

La producción de manufacturas disminuyó en 24,1% hasta 1981, y siguió bajando durante la recesión. El efecto precio de la reducción de aranceles no compensada por tipo de cambio real fue mayor que el efecto ingreso y como fue dispar entre subsectores manufactureros indujo un cambio muy significativo en la composición de esta rama hasta 1981. La producción se redujo entre 64,7% (productos metálicos) y 27,9% (productos minerales no metálicos) en los sectores netamente importables; se redujo en menor grado en los sectores poco transables entre 20,6% (bebidas) y 12,7% (impresos y publicidad); y aumentó entre 14,8% (papel y productos de papel) y 61,7% (muebles) en los sectores exportables. Des-

¹⁶ CEPAL (1997) encuentra que, después de aplicar una prueba de causalidad, las exportaciones no afectan las inversiones, el otro ingrediente importante en la determinación de la tasa de crecimiento.

¹⁷ García *et al.* (1996) señala que un crecimiento de 10% en el valor agregado exportable genera un valor agregado adicional de 2,4% en el sector no exportable.

afortunadamente, la baja inversión en los sesenta y principios de los setenta, políticas macroeconómicas restrictivas, desarrollo insuficiente del mercado de capitales y señales poco claras para nuevas inversiones por la caída del TCR aumentaron el costo de dichos ajustes. Desde 1981, han predominado los efectos de variación del ingreso, términos del intercambio y TCR sobre el de la política comercial posterior a esa fecha, y no hay estimación de impactos posteriores de esta última sobre la composición de la producción manufacturera.

La evidencia disponible sugiere que ha aumentado la importancia relativa de las importaciones de bienes intermedios; esto no contradice la posibilidad de una reducción del sector manufacturero tradicional ni tampoco la ampliación de otras manufacturas en la agricultura, pesca, silvicultura y minería. Cambios importantes ocurren a niveles más desagregados. Por ejemplo, disminuye la proporción de los bienes de consumo alimenticios y aumenta aquella de los no alimenticios, lo cual es coherente con el impacto negativo de la reforma sobre la producción de bienes durables, la más protegida, y el impacto positivo sobre la producción de bienes alimenticios, la más desprotegida antes de la reforma (junto con el exportable). Además, De la Cuadra y Hachette (1991) han estimado que el grado de sustitución de insumos y factores nacionales por importados, como consecuencia de la política comercial, varió entre 62,2% en el caso de zapatos y vestuario y 0,9% en productos alimenticios y fue de signo contrario sólo en el caso del papel y productos derivados de esta materia prima.

Sin embargo, la reducción principal en el valor agregado industrial se debe, por un lado, a la sustitución de un amplio subsector que producía bienes finales en forma muy ineficiente, amparado por altas tasas de protección (y, consecuentemente, con valor agregado muy inflado), por importaciones directas (especialmente en el rubro de bienes durables); y, por otro lado, la desaparición de las rentas en la producción de los productos remanentes gracias a la competencia externa estimulada por la reforma comercial. En consecuencia, la llamada "desindustrialización" (menor valor agregado industrial) no es equivalente a una reducción del bienestar y ni siquiera de una reducción efectiva de producción manufacturera: una consecuencia de la reforma fue la eliminación de la grasa¹⁸.

La agricultura tuvo una reacción más positiva que las manufacturas. La contribución del sector aumentó hasta 1990, un resultado sorprendente a la luz de comparaciones internacionales que muestran una tendencia decreciente en el rubro. En todo caso, el resultado es también coherente con la tesis de represión de la agricultura en el período de sustitución de importaciones. La producción de la mayoría de los productos agrícolas aumentó entre 1974 y 1990, con la excepción del trigo, que se estancó (Hachette y Rozas, 1993).

¹⁸ Si la tasa de protección efectiva promedia pertinente al sector industrial era de 150%, una reducción del valor agregado de ese sector en dos tercios es compatible con un aumento del sector manufacturero y no con desindustrialización, aunque haya cambiado la composición.

Un marco más atractivo y precios relativos explican el comportamiento general y por producto. La reducción de la inestabilidad de los precios, el reforzamiento del derecho de propiedad¹⁹, la mayor credibilidad de las autoridades, la liberalización de los mercados de factores, productos, insumos, tierra y agua, el mejoramiento de la infraestructura y la capacidad de administración, mayor fluidez en la transferencia tecnológica y la competencia impuesta por la nueva estrategia desembocaron en mayor productividad. La productividad media ha aumentado en más de 20% durante el período 1974-1990 en todos los bienes exportables, importables y no transables, como la papa. Las bandas de precios han generado una mayor estabilidad en los precios y, así, al disminuir riesgos, deben haber estimulado aumentos de productividad (sin embargo, los aumentos han sido mayores en las cosechas no protegidas por bandas).

Además, la composición de la producción agrícola cambió en forma crítica. Aumentó el valor agregado en frutas, silvicultura y vinos, mientras ocurrió lo contrario en los productos tradicionales a pesar del apoyo de las bandas de precios (al menos después de 1990). No obstante la disminución de los precios relativos, tanto de importables como de exportables a consecuencia de la reducción del tipo de cambio real, sigue creciendo el *quantum* exportado.

Es interesante, y en cierto modo, desconcertante que dado el aumento de un 30% en el TCR corregido por arancel entre 1984 y 1988, el sector transable haya mantenido sólo su participación en alrededor de 36% del PIB y la industria, en 17,5%. Dado que las exportaciones del sector aumentaban, la parte de sustitución de importaciones, por lo tanto, disminuía a pesar de la protección creciente.

IV.4. Empleo

Cualquier liberalización comercial, al estimular una reasignación de recursos, implica cambios en la composición del empleo, desempleo de corto plazo cuyo rigor depende críticamente de la flexibilidad de la legislación laboral, de la movilidad, de la velocidad e intensidad de nuevas inversiones, y de las habilidades y capacidades del trabajador, pero la liberalización comercial, *per se*, no genera desempleo de largo plazo. De hecho, las autoridades esperaban que los sectores beneficiados por la reforma crearan más empleo que los perjudicados (DIPRES, 1978, p.107).

Es difícil desenmarañar el impacto específico de la reforma comercial chilena sobre el desempleo o empleo, puesto que simultáneamente se dieron modificaciones en las regulaciones laborales, la estructura de la población, una reorganización profunda del gobierno y la recesión de 1982-1983. Sin embargo, algunas investigaciones sugieren que: 1) dadas las rigideces laborales existentes, el 3,5% de la fuerza de trabajo quedó desocupada como consecuencia de la reforma co-

¹⁹ La reforma comercial fue acompañada durante los setenta de la reversión de la reforma agraria de los sesenta y principios de los setenta.

mercial de los setenta (Edwards, 1982); 2) la reducción de la protección fue acompañada de un incremento de la probabilidad de quedar desocupado y de la probabilidad condicional de permanecer desocupado por más de 24 semanas, aunque, a medida que las "empresas y trabajadores tengan tiempo para ajustarse a las nuevas condiciones de competencia, el impacto de reducciones tarifarias adicionales sobre la duración (condicional) del desempleo se vuelve negligible" (Cox-Edwards y Edwards, 1996)²⁰; y 3) 20.000 trabajadores fueron despedidos del sector industrial durante ese mismo período, pero dado el incremento significativo simultáneo del empleo en el sector agrícola (efecto no tomado en cuenta por Edwards), el desempleo no aumentó en términos netos, sino todo lo contrario (De la Cuadra y Hachette, 1991): aumentaron los trabajos de tiempo parcial en la agricultura, las mujeres también fueron atraídas a labores rurales relacionadas con exportaciones, aumentando con ello la tasa de participación de la población, y no se redujo la contribución del empleo agrícola en el empleo total hasta 1990. Como consecuencia de ello, las ciudades de provincia crecieron más rápidamente que la capital.

Los impactos de la reforma comercial sobre el desempleo fueron muy diferentes entre subsectores industriales (De la Cuadra y Hachette, 1991) y fluctúan para la mayoría de éstos. La información disponible indica reasignación laboral entre subsectores en un mismo momento, e intertemporalmente en un mismo subsector. El último efecto puede haber sido consecuencia también de variables que afectan la intensidad factorial sectorial tales como la tecnología, el tamaño de la empresa, la composición de la producción, etc.

Camhi, Engel y Micco (1997) muestran que durante el período 1982-1992 hubo tasas altas de creación y destrucción de empleos, con una creación neta del 3,1%. Ésta es mucho mayor que las de las once economías de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico). Ello ilustra los cambios significativos en la composición del empleo, como consecuencia de la apertura, y el dinamismo de las exportaciones, así como la existencia de un alto grado de flexibilidad del mercado laboral.

V. ESTRATEGIA BILATERAL

V.1. La nueva estrategia

Una vez restablecido el régimen democrático, las nuevas autoridades preconizaron a partir de 1992 una estrategia de apertura bilateral por la vía de Acuerdos de Complementación. Varias son las razones expresas y aparentes para expli-

²⁰ Los resultados indicados son coherentes con la flexibilización de las regulaciones laborales que estimularon las negociaciones directas entre trabajadores y empleadores, induciendo combinaciones más apropiadas de compensaciones y condiciones de trabajo. Sin embargo, los autores no consideraron el efecto positivo sobre el empleo resultante de la expansión agrícola, otro impacto de la reforma comercial.

car este cambio: la ampliación de mercados para nuestras exportaciones, la protección de prácticas desleales, la imperfección de los mecanismos existentes en el marco de la OMC, la mayor estabilidad en las reglas de juego, el avance en todas las dimensiones del comercio y la promoción de la exportación de bienes manufacturados (J. G. Valdés, 1998).

Estas razones parecen estar basadas en la creencia de que se han agotado los beneficios de la apertura unilateral y de que el bilateralismo es la única forma de estimular el paso a la "segunda etapa de exportaciones" (la de aumentar la exportación de valor agregado o de productos industriales). Es posible que en la selección de la estrategia hayan influido además consideraciones como: i) el miedo de quedar fuera de los bloques comerciales, ii) la "necesidad" política de "reinsertarse" en el resto del mundo; iii) la conveniencia de "hacer algo distinto del gobierno militar" y iv) la búsqueda de apoyo político para cualquier objetivo que tuviera el gobierno de turno y que lo requiriera especialmente en negociaciones comerciales bi o multilaterales. Tampoco se puede descartar la preocupación de evitar la pérdida del "patrimonio histórico"²¹.

El entusiasmo desplegado por las autoridades desde 1992 ha resultado en la firma de acuerdos de complementación virtualmente con todos y cada uno de los países de América Latina (resumidos en el Cuadro 6). No hay año en que Chile no firmara algún acuerdo: en orden correlativo, con México, Bolivia, Venezuela, Colombia, Ecuador, MERCOSUR, Canadá y Perú. Además, están en curso negociaciones con Panamá y con el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)²², se acaba de firmar un acuerdo con Cuba, y está en fase preparatoria uno con la Unión Europea y Centroamérica. Ya hay un Acuerdo Marco de Cooperación con la Unión Europea que contempla una asociación amplia, incluyendo áreas tales como servicios de transportes, financieros y comunicaciones, inversiones recíprocas, propiedad intelectual y medio ambiente, además de la liberalización comercial. Chile también forma parte de ALADI (desde 1980) y desde 1994 de APEC (pacto de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico) cuyos socios han decidido implementar un esquema de desgravación arancelaria y noarancelaria²³. Asimismo, se

²¹ De no asociarse formalmente con MERCOSUR, Chile habría perdido las preferencias otorgadas por los acuerdos bilaterales firmados previamente dentro del marco de ALADI con los cuatro países que lo componen.

²² Ya se han celebrado cuatro Reuniones Ministeriales de Comercio desde 1994, fecha de la Primera Cumbre de las Américas, que han permitido definir los programas de trabajo de los nueve grupos de negociación establecidos que empezaron sus tareas en septiembre de 1998.

²³ El proceso de liberalización del comercio y de las inversiones inicialmente convenido por los participantes (hoy 21) era unilateral, voluntario y aplicable sobre la base de una cobertura integral del universo total de bienes y servicios. Sin embargo, este principio fue deformado en 1997 al convenir que el proceso de liberalización sería sectorial. Chile no desea participar en este proceso, dado que el enfoque negociador implícito distorsiona el principio de cobertura amplia y no discriminatoria, porque podrían predominar intereses particulares de economías con mayor poder de negociación, porque se posterga de esta manera la liberalización de sectores como la agricultura, porque las compensaciones en la mesa de negociación no tienen por qué ser comerciales y su necesidad sólo se conocerá una vez que las negociaciones sean integrales (CEPAL, 1998).

CUADRO 6
ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS ACUERDOS BILATERALES

ACUERDO	SITUACIÓN	COBERTURA
México (ACE N° 17)	Vigencia: 1 de Enero de 1992; Programa de desgravación completado; pero lista excepciones Firmado nuevo Tratado (vigencia 17/4/ 1998) que incorpora nuevas áreas. Se prevé que en 1999 se iniciarán negociaciones de servicios financieros, medidas anti-dumping y compras de gobierno.	Comercio de Bienes. Nuevo Tratado: servicios, inversiones, propiedad intelectual, obstáculos técnicos, medidas sanitarias y fitosanitarias, solución de controver- sias. Transporte aéreo.
Venezuela (ACE N° 23)	Vigencia: 1 de Julio de 1993; Programa de desgravación quedará concluido el 1 de Enero de 1999.	Comercio de Bienes: 100 items de excepciones, 99% liberado en 2000. Contempla compromiso ampliación comercio de servicios.
Bolivia (ACE N° 22)	Vigencia: 6 de Abril de 1993.	Acuerdo de Alcance Parcial que incluye un número específico de productos. Se ha propuesto ampliar este Acuerdo de manera de incorporar más productos al mismo. Protocolos adicionales: cooperación turística, Acuerdos de Promoción y Protección de inversiones zoo- fitosanitarias, de fomento y promoción de comercio.
Colombia (ACE N° 24)	Vigencia: 1 de Enero de 1994; Programa de desgravación quedará concluido el 1 de Enero de 1999.	Comercio de Bienes: listas de excepciones (desgravación hasta 15 años) Se inició negociación para incorporar comercio de servicios e inversión.
Ecuador (ACE N° 32)	Vigencia: 1 de Enero de 1995; Programa de desgravación quedará concluido el 1 de Enero de 2000.	Comercio de Bienes. Contempla compromiso ampliación comercio de servicios.
MERCOSUR (ACE N° 35)	Vigencia: 1 de Octubre de 1996; Programa de desgravación quedará concluido sólo en 2014.	12 listas de desgravación cuotas bandas de precios y salvaguardias normas de origen fomenta integración física excluye servicios regimen OMC para distintas facetas Posterga decisión sobre solución de controversias.
Canadá	Vigencia: 5 de Julio de 1997; Programas de desgravación en marcha según previsto; quedará concluido el año 2.014. Se prevé el inicio de negociaciones de servicios financieros en 1999.	Comercio de bienes, servicios e inversiones.

(Continuación)

ACUERDO	SITUACIÓN	COBERTURA
Unión Europea	Etapas preparatorias.	Cubriría comercio de bienes, servicios e inversión y otras materias que sean de interés para las partes.
Panamá	En negociación.	Comercio de bienes y servicios.
Centroamérica	En preparación.	Comercio de bienes. Otras áreas se encuentran siendo evaluadas.
ALCA	Inicio de negociaciones. 1ª ronda tendrá lugar entre el 31 de Agosto y 29 de Septiembre. Deberán concluir a más tardar el año 2005.	Comercio de bienes, servicios, inversiones, propiedad intelectual, políticas de competencia.
Cuba	Negociado 1998.	Un número limitado de productos.

están ampliando y profundizando algunos de los acuerdos existentes (MERCOSUR, Colombia, México y Perú) y se ha reunido ya la Comisión Conjunta Chile-Estados Unidos de Comercio e Inversión, donde se abordan temas diversos de política comercial (normas técnicas, SGP, medidas de facilitación de negocios, comercio electrónico). Finalmente, hay acercamiento hacia Corea y una serie de conversaciones empezarán con Suiza y la Asociación Europea de Libre Comercio en septiembre próximo. Chile participa a su vez en la OMC. Además, este entusiasmo ha sido contagioso y han proliferado los acuerdos comerciales en la región: 26 acuerdos bilaterales, aparte de MERCOSUR y NAFTA.

V.2. Algunas características básicas de los acuerdos

Todos los acuerdos firmados tienen algo en común: el objetivo de reducir o eliminar las barreras arancelarias del intercambio potencial entre socios, el afán mercantilista de favorecer las exportaciones nacionales sobre las importaciones y el deseo de ampliar la cobertura de las preferencias, pero todos difieren en cuanto a la forma de hacerlo y en cuanto a la inclusión de otras consideraciones. Sus contenidos están resumidos en el Cuadro 6. Los acuerdos de mayor envergadura son los que se firmaron con MERCOSUR, México y Canadá (los dos últimos son

los únicos bautizados como Tratados de Libre Comercio). Todos incluyen facetas no arancelarias y arancelarias.

Algunas facetas no arancelarias contempladas en la política bilateral dicen relación con inversiones (liberalización del flujo de inversiones), servicios (apertura de mercado a prestadores de servicios regidos por el principio de no discriminación), propiedad intelectual, materias relacionadas con políticas de competencia, monopolios y empresas del Estado, programas de negociaciones futuras en áreas no incorporadas actualmente en materias relacionadas con servicios financieros, eliminación de derechos *antidumping* y compras de gobierno, de normalización, medidas sanitarias y fitosanitarias, propiedad y transporte aéreo. El paquete de facetas no arancelarias varía de un acuerdo a otro. Se aplican Reglas de Origen y Procedimientos Aduaneros según las disposiciones de ALADI; están contempladas medidas de salvaguardias bilaterales (además de las globales). Cada acuerdo tiene una Comisión Administradora coordinada por la Dirección Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores (DIRECON). La exclusión habitual de los servicios se debe más que nada a la renuencia de los socios a abrir esta dimensión a la negociación.

Todos los acuerdos incluyen un cronograma de liberalización que generalmente contempla listas diferentes, listas recíprocas de excepción y calendarios variados de desgravación (entre cero y dieciocho años en caso de Chile-MERCOSUR). En todos los casos quedan todavía por desgravar las excepciones: por ejemplo, aquella contemplada con México incluye aproximadamente cien clasificaciones arancelarias (los productos sujetos a bandas de precios y otros productos agrícolas sensibles y algunos petróleos y sus derivados). Lo excluido está sujeto a los derechos y obligaciones derivados de la OMC y de las demás disposiciones pertinentes del tratado (con algunas excepciones). O sea, estrictamente hablando, ninguno de los acuerdos es de "libre comercio", a lo más son Acuerdos Preferenciales o de Complementación, como se les califica a veces.

Chile no es socio pleno dentro de MERCOSUR al no estar sujeto al arancel externo común de ese mercado e intenta jugar las reglas de juego coherentes con el "regionalismo abierto". Este concepto consiste, según la moda semántica vigente, en la reducción de las barreras proteccionistas intrarregionales acompañadas de la reducción en las barreras comerciales del país hacia el resto del mundo.

V.3. Resultados

Determinar el impacto de los esfuerzos de integración hechos desde 1992 es algo difícil, dado que el intercambio ha sido influenciado por muchas variables distintas de la reducción y/o eliminación bilateral de las barreras arancelarias y no arancelarias: la apertura unilateral de las economías analizadas ocurrida durante los noventa, las políticas cambiarias y financieras, recesiones, "tequilazo", "caipiriñazo", crisis asiática y acuerdos con países no latinoamericanos, son algunas de ellas. Además, los acuerdos comerciales se han firmado todos los años a partir de 1992, lo

que dificulta la selección de un año como base de comparación. A pesar de ello, se intentará presentar un brochazo de lo que ha ocurrido efectivamente desde 1992.

Entre 1992 y 1998, la importancia del intercambio por medio de acuerdos entre Chile y sus socios aumentó del 20,6% a 25,1% del intercambio total. Las importaciones provenientes de los países con los cuales Chile tiene acuerdos comerciales aumentaron desde el 26,8% hasta el 30,1% de las importaciones totales, lo que significa un ligero incremento de las importaciones de los socios comerciales en el PIB chileno en el período indicado de 6,5% a 7,2% (Cuadro 7). Este cambio puede explicarse ya sea por un impacto neto de desviación de comercio, por un cambio significativo en la composición de la estructura de producción o de la demanda nacional por cambios de gustos, factores absolutamente independientes de los acuerdos comerciales. Pero la evidencia disponible es insuficiente para corroborar cualquiera de las explicaciones. Sin embargo, se debe hacer notar que el porcentaje importado desde los socios latinoamericanos fue inferior en promedio al alcanzado durante el período 1970-1985 (Cuadro 1).

A su vez, las exportaciones hacia los socios con los que se firmaron acuerdos comerciales dan una impresión optimista: representan 23,5% de las totales en 1998 y eran sólo 17,0% en 1992 (Cuadro 8). Sin embargo, esta evolución debe ser contrastada con algunas consideraciones que reducen el optimismo eventual: i) las exportaciones totales caen como porcentaje del PIB desde 23,4% en 1992 a 20,4% en 1997 (a precios de cada año), lo cual implica que las exportaciones a países con programas de liberación aumentan en sólo 0,8 punto porcentual del PIB chileno en el período; ii) todos los socios con acuerdos reducen unilateralmente y en forma significativa sus barreras comerciales y sufren desequilibrios cambiarios que o bien frenan o incentivan el intercambio intralatinoamericano pero que son independientes de los acuerdos; iii) finalmente, el porcentaje exportado a los socios latinoamericanos durante el período 1975-1980 fue superior en promedio al actual.

Si se compara el crecimiento promedio anual desde las fechas de inicio de cada programa, los resultados son dispares: las exportaciones a Colombia, Venezuela y México crecen a tasas promedios anuales superiores al 20%, pero la misma tasa es negativa para las exportaciones chilenas a MERCOSUR. El acuerdo con México aparece como el más dinámico (Cuadros 6 y 7), pero ha implicado fuerte desviación de comercio (automotores y televisores, la mayor parte de las importaciones chilenas desde México, son productos fabricados por empresas extranjeras en ese país, para sacar provecho del acceso preferente de los socios comerciales con acuerdos de ese país).

Además, Harrison *et al.* (1999) estiman que MERCOSUR impone un costo de bienestar a Chile, aun tomando en cuenta el beneficio de acceso al mercado de nuestras exportaciones, además de aquel de la creación de comercio y restándole los costos de desviación de comercio y el costo de compensación tributaria (generado por la necesidad de reemplazar los ingresos fiscales aduaneros perdi-

CUADRO 7
ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES DE CHILE SEGÚN ACUERDOS ECONÓMICOS INTERNACIONALES
1990-1997
(Participación relativa porcentual)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I. Acuerdos con programas									
de liberación	27,8	29,4	26,8	24,7	27,9	29,2	30,1	31,0	30,1
Comunidad Andina	7,2	7,5	5,0	4,3	5,0	5,1	5,4	5,0	4,2
MERCOSUR	16,0	17,9	18,3	16,6	18,2	18,0	16,7	17,6	18,1
Cuba	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
México	1,4	1,9	1,9	2,0	2,3	4,0	5,5	5,9	4,9
Canadá	3,2	2,1	1,7	1,9	2,3	2,1	2,4	2,4	2,9
II. Resto del mundo	72,2	70,6	73,2	75,3	72,1	70,8	69,9	69,0	69,9
III. Total importaciones	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

CUADRO 8
ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE CHILE SEGÚN ACUERDOS ECONÓMICOS INTERNACIONALES
1990-1998
(Participación relativa porcentual)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I. Acuerdos con									
programas de liberación	12,5	14,4	17,0	19,7	20,8	18,9	20,0	20,6	23,5
Comunidad Andina	3,5	4,7	5,4	6,0	6,6	6,6	6,6	6,6	8,0
MERCOSUR	7,6	8,5	10,0	11,6	11,6	10,8	11,4	10,9	11,1
Cuba	-	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
México	0,7	0,5	0,9	1,4	1,8	0,8	1,0	2,2	3,3
Canadá	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,9	0,8	1,0
II. Resto del mundo	87,5	85,6	83,0	80,3	79,2	81,1	80,0	79,4	76,5
III. Total importaciones	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: DIRECON, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

dos por el otorgamiento de preferencias). Este resultado se obtiene en el supuesto de que se haya completado la liberalización total de las barreras comerciales, lo que no es correcto. El costo estimado crece en la medida en que el impuesto compensador (para asegurar neutralidad fiscal) se parezca al IVA existente más que a un IVA parejo o a un impuesto menos distorsionador, y es mayor que el estimado por los autores por: i) la postergación de los principales beneficios de creación de comercio (entre 15 y 18 años), ii) las listas de excepciones, y iii) por la distorsión en la asignación de recursos nacionales causada por la heterogeneidad de los aranceles creada por la multiplicidad de preferencias otorgadas dentro del marco de los acuerdos²⁴.

Los flujos bilaterales de inversión han aumentado en forma significativa desde 1990 (Cuadros 9 y 10). Sin embargo, los acuerdos comerciales han tenido poco que ver en los resultados; los países latinoamericanos han sido muy tímidos a la hora de invertir en Chile, a pesar de haber firmado Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones. Los europeos se han mostrado más interesados en los últimos tiempos, no pudiendo descartarse que tras ese interés esté oculto el deseo de acercarse hacia las nuevas agrupaciones comerciales.

CUADRO 9

INVERSIÓN EXTRANJERA MATERIALIZADA D.L. 600, SEGÚN ACUERDOS DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE INVERSIONES, 1990-1998
(Millones de dólares de cada año)

	Acumulado 1974-1989	1990	1992	1994	1996	1998	Total acumulado
1. Total	2.262,7	618,4	202,7	855,4	2.699,3	3.614,5	15.819,2
2. En Vigor	1.125,0	307,7	94,5	396,9	1.293,1	1.759,7	7.699,6
América Latina	38,0	3,0	13,7	68,2	115,61	98,0	525,2
Europa	1.061,6	304,7	80,9	322,2	1.175,0	1.658,8	7.069,2
3. (2 AL)/(1)* 100 (%)	1,7	0,5	6,8	8,0	4,3	2,7	3,3

Elaboración: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Estudios (agosto, 1998).

Fuente: Comité de Inversiones Extranjeras (al 30 de junio de 1998).

²⁴ Es interesante notar que Harrison *et al.* concluyen que el costo sería mayor si Chile fuera miembro pleno de MERCOSUR. La rebaja del arancel chileno a 6% sólo reduciría los costos de desviación sin afectar a los demás costos indicados.

V.4. Evaluación crítica

Varios son los aspectos destacados o preocupantes de la nueva estrategia, entre los cuales se cuentan su base de sustentación, la selección de socios, la complementariedad de estrategias y otras consecuencias discutibles. Ellos merecen algunos comentarios más allá de los resultados analizados en la sección anterior.

La tesis central subyacente en esta sección es que en los esfuerzos de integración bilateral ocurridos desde 1992 deben distinguirse las rebajas arancelarias mediante preferencias y la modernización de todas las instituciones atingentes a la facilitación del comercio de bienes, servicios e inversiones²⁵. Las primeras no han producido efectos positivos demostrables, más bien todo lo contrario, mientras las segundas han sido positivas.

i) La base de sustentación de la estrategia

La imperfección de los mecanismos existentes en el marco de la OMC y el no deseo de quedar fuera de los bloques (ver, por ejemplo, Meller, 1998 y Valdés, 1998) son consideraciones interesantes para justificar la estrategia bilateral. El realismo del primer considerando es innegable, pero se ha seguido avanzando en el perfeccionamiento de los mecanismos multilaterales y se ha reforzado el poder y presencia de la OMC al crearla en reemplazo del GATT. Los esfuerzos para inventar mecanismos bilaterales que reduzcan los costos de transacción han sido bienvenidos²⁶, pero su avance se muestra igualmente lento. Además, no debe confundirse el intercambio de preferencias comerciales con las medidas de facilitación de comercio, que son necesarias y transables independientemente de las primeras.

Asociaciones y bloques son conceptos distintos. La existencia de los últimos es discutible, dado que implicaría estrictamente un conjunto cerrado de economías altamente protegidas. Lo que existe son asociaciones que han sido permeables al intercambio con Chile. Si se considera que las exportaciones chilenas han aumentado a una tasa promedio anual superior a 7% durante quince años y que el 75% del intercambio chileno se hace con los acusados de conformar "bloques", no se puede concluir que ellos sean cerrados. Por otro lado, de existir bloques poderosos, no es forzoso que un país pequeño como Chile deba conformar otro bloque con países débiles o economías endebles. Es cierto que las asociaciones

²⁵ Barreras no arancelarias: normas *antidumping*, de subsidios, cláusulas de salvaguardias, controles zoo-fitosanitarios, barreras técnicas, infraestructura (apertura de nuevos pasos, acceso a puertos, ...), inversiones (tratamiento y protección de inversiones recíprocas, proyectos conjuntos, ...), acuerdos de doble tributación, temas fronterizos, solución de controversias, normas técnicas, normas de origen, etc.

²⁶ Chile y Argentina han firmado dos tratados, un convenio y 14 protocolos adicionales en los últimos años (por ej., oleoducto, doble tributación, Integración y Complementación Minera, etc.).

CUADRO 10

INVERSIÓN DE CHILE EN EL EXTERIOR DETECTADA SEGÚN ACUERDOS ECONÓMICOS
INTERNACIONALES, 1990-1998
(MILLONES DE DÓLARES DE CADA AÑO)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Total acumulado
I. Acuerdos con programa de liberación	13,9	69,6	663,8	673,9	2.700,1	4.121,5	6.284,0	4.578,5	1.998,2	21.103,5
II. Acuerdos sin programa de liberación	92,2	148,6	742,8	752,9	2.779,1	4.230,5	6.363,0	4.762,5	2.119,6	21.991,2
III. Inversión det. sin programas de liberación	-	-	-	-	-	30,0	-	10,5	45,0	180,0
IV. Inversión det. a países sin acuerdos económicos internacionales	1,4	122,7	7,4	68,0	95,0	6,1	83,9	47,4	201,0	632,9
V. Total inversión detectada de Chile	15,3	192,3	671,2	741,9	2.795,1	4.157,6	6.368,0	4.730,9	2.244,2	21.916,5
Participaciones relativas (en %)										
I sobre V	90,8	36,2	98,9	90,8	96,6	99,1	98,7	96,8	89,0	96,3

Elaboración: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Dirección de Estudios (Marzo, 1999).

Fuente: Cámara de Comercio de Santiago.

existentes podrían ser más abiertas y por ello es conveniente profundizar la negociación multilateral para reforzar y mejorar los mecanismos existentes.

Elegir MERCOSUR como un "bloque" que responde a las necesidades indicadas es un hecho que carece de seria justificación económica, como lo han demostrado Harrison *et al.* (1998) (aunque tal vez no política o cultural): es equivalente a formar un "bloque" con España más Países Bajos. Unirse a Europa es otro cuento. Sin embargo, la eliminación de la consideración "bloque" no resuelve el problema central de una estrategia de apertura bilateral: la selección del socio.

ii) La selección de socios²⁷

La selección de un socio es un problema complejo. Puede obedecer a consideraciones políticas, culturales o económicas. Lo "natural" de un socio dependerá del objetivo. Pero si predominan consideraciones económicas: ¿cuáles son los socios naturales?, ¿debe predominar la cercanía o la complementariedad?

La teoría nos da indicaciones claras al respecto. Ella sugiere que las ganancias de un acuerdo bilateral dependerán del grado de complementariedad entre las dos economías, del nivel inicial de los aranceles en el país, y de aquellos de nuestros socios hacia el resto del mundo, de las diferencias entre los costos del socio y los del resto del mundo, y del tamaño efectivo de su mercado para absorber nuestras exportaciones. La cercanía geográfica tiene poco que ver con esto, como lo han apreciado los países centroamericanos que exportan café y banano. La vecindad implica probablemente costos de transporte más bajos, además de menores costos de adaptación a los mercados internos y de control de dichos mercados, lo cual reduce los costos de transacción. Pero ellas no son condiciones suficientes para transformar un socio cercano en uno natural.

Chile no ha escogido aún socios naturales ni socios importantes²⁸. La escasa naturalidad de los socios escogidos desde el punto de vista económico no ha redundado en un beneficio tangible. La prioridad dada a las economías latinoamericanas, entendible desde el punto de vista político-cultural, no lo es desde el económico.

La selección perversa de socios es, en parte (pero sólo en parte), consecuencia de la falta de entusiasmo mostrada por los EE. UU. y Europa en firmar acuerdos con Chile. Harrison *et al.* (1998) subrayan la tesis de este párrafo en el sentido de que la selección del socio no es inmaterial. Un acuerdo de libre comercio con NAFTA arroja un impacto positivo cuando MERCOSUR, dentro del mismo marco de supuestos, lo arroja negativo.

Otras consideraciones importantes también se dejaron de lado por las autoridades en la selección de socios, como la estabilidad de las reglas de juego y las condiciones macroeconómicas. Uno de los objetivos explícitos de la estrategia bilateral era "asegurar las condiciones de acceso y la estabilidad de las exportaciones". Sin embargo, puede asegurarse que los socios más importantes de MERCOSUR no califican "de facto" desde ese punto de vista, tanto por infringir constantemente las reglas comerciales (aún las aprobadas por MERCOSUR), como por vivir con desequilibrios macroeconómicos que repercuten en la estabilidad del nivel y de la composición del intercambio, en el tipo de cambio bilateral y en su política comercial. Además, al no haber "*countervailing power*" dentro del marco de la asociación, como ha sido en el caso europeo con Francia y Alemania, los pilares de la Unión desde su origen, que tienen un peso similar, Brasil ha actuado

²⁷ Ver para más detalles Hachette y Larraín, 1994.

²⁸ Un mercado más importante que el chileno no es sinónimo de mercado importante.

en forma unilateral e impredecible. Y todo ello en ausencia de un instrumento confiable, eficiente e independiente de solución de controversias.

La inestabilidad macroeconómica de algunos de nuestros socios, particularmente Argentina y Brasil, y su proclividad proteccionista que se ha reflejado en el uso ilegal (dentro de la letra del acuerdo) de instrumentos arancelarios y para-arancelarios para enfrentar esa inestabilidad, obliga a Chile a invertir muchos recursos para obtener satisfacción. Falta mucho para asegurar la transparencia y estabilidad de las reglas de juego. Ejemplos de inestabilidad comercial son innumerables y conocidos, y los ejemplos de inestabilidad macroeconómica son demasiado obvios para incluirlos aquí.

iii) La complementariedad de las estrategias

¿Ha sido complementaria la estrategia bilateral con la multilateral y unilateral? Hay argumentos a favor y otros en contra. Las apariencias sugieren que han sido complementarias: la rebaja unilateral aprobada en 1998, los esfuerzos de acercamiento de las autoridades hacia los Estados Unidos, Europa y APEC, y la buena disposición para reforzar el sistema multilateral. Pero las rebajas bilaterales conspiran contra las mayores rebajas arancelarias unilaterales por crear incentivos perversos a los exportadores chilenos. Ellos no están dispuestos a perder el beneficio de las preferencias otorgadas por los socios de los acuerdos, y esas preferencias son de algún modo proporcionales a aquellas que Chile otorga y que dependen del nivel arancelario general. Además, los recursos dedicados a la exportación hacia los países con los cuales tenemos acuerdos tienen costos o usos alternativos. Por ejemplo, el precio de la tierra se ha mantenido alto en parte por la alta protección recibida por el sector tradicional; ello ha encarecido la producción de exportables usuarios de la tierra, como frutas y productos forestales. El mejor acceso a mercados latinoamericanos para nuestras exportaciones no es gratuito.

También se puede argumentar que la estrategia de rebajas arancelarias bilaterales se ha utilizado para reducir la presión de los exportadores sobre la política cambiaria y para reducir el costo de obtener el apoyo del agro tradicional y de los contribuyentes para la eliminación de aranceles, todo lo cual apunta hacia la mantención de un tipo de cambio y de un *statu quo* en la agricultura tradicional que sigue obteniendo recursos en forma artificial, lo cual tiende a postergar su reconversión eficiente, antes que a lo contrario. La competencia es un estimulador más eficaz que un regalo.

iv) Otros efectos indeseables de los acuerdos

Además, la complementariedad de las estrategias se hace aún más dudosa a la luz de ciertos efectos indeseables de los acuerdos. Chile ha perdido su estruc-

tura de aranceles parejos que permite homogeneizar las tasas de protección efectiva y asegurar así una asignación relativamente eficiente de los recursos entre bienes importables²⁹. La combinación de bienes totalmente desgravados, de listas con diferentes calendarios de desgravación, de listas de excepción y de precios mínimos de aforo ha desordenado de tal manera el naípe comercial que el mundo de las tasas de protección efectiva se ha vuelto caótico. Lo anterior se complica porque el arancel aplicable a un mismo producto depende de su origen geográfico: paga cero si viene de México, 10% si procede del resto del mundo y un arancel variable entre esos dos extremos, según cuáles sean los demás países latinoamericanos con los cuales Chile ha firmado acuerdos.

Ello reduce la eficiencia en la asignación de recursos y representa un costo significativo no considerado por las autoridades en el análisis de los acuerdos, adicional a aquel de la desviación de comercio y al costo fiscal de la desgravación. Además, incentiva la corrupción. La reducción del arancel chileno a 6% disminuirá ciertamente varios costos: los de desviación, administración y corrupción, pero no los eliminará. Sólo un arancel cero lo haría y esto implica la desaparición de las bandas de precios y sobretasas.

A la luz de lo anterior, se ha hecho política industrial o selectiva a pesar de todas las declaraciones en contrario. Ella ha sido consciente en el caso del agro tradicional (azúcar incluido), e inconsciente en los casos de selectividad generada como consecuencia automática de las listas con distintos períodos de desgravación y las listas de excepción. Por ejemplo, el sector refinera de petróleo resulta aún más protegido que antes de los acuerdos firmados. Esto no tiene ninguna lógica.

Otro problema nace de los efectos de reemplazo de los aranceles negociados por otros impuestos para mantener el nivel de ingreso fiscal. Éstos pueden producir distorsiones netas reductoras de bienestar. Las autoridades mantuvieron este aspecto bajo silencio, aun cuando, no sin cierta ironía y osadía, reclamaron el derecho de subir algunos impuestos para compensar la rebaja unilateral. Este reclamo no se hizo cuando decidieron distribuir preferencias *urbi et orbi*. Harrison *et al.* (1998) estiman que ese costo del reemplazo no es trivial.

VI. HACIA EL FUTURO Y RECOMENDACIONES

Las exportaciones deberán seguir siendo el principal motor del crecimiento de la economía chilena. El nivel de exportaciones chilenas, en términos per cápita, está muy por debajo de lo que se observa en Asia y Europa. O sea, hay potencial. Pero éste se transformará en realidad sólo si se eliminan los obstáculos existentes a las exportaciones que son las BA y BNA y se asegura la mayor pro-

²⁹ Sin embargo, aún con un arancel parejo, el sector exportador es castigado con tasas negativas de protección efectiva y las bandas de precio introducen otras excepciones en las tasas de protección efectiva así como las sobretasas aplicadas.

ductividad de los factores productivos. En particular, deberá darse atención primordial a fortalecer y agilizar las medidas de facilitación del intercambio que adquieren una mayor importancia relativa dado lo bajo de los aranceles. El estímulo del intercambio debe considerar medidas externas e internas.

VI.1. Medidas externas

i) La mayor apertura de mercados para nuestras exportaciones es imperiosa. Ella puede ser emprendida dentro de los foros multilaterales en el marco de las Rondas de la OMC. En forma paralela, las negociaciones bilaterales son útiles en las múltiples áreas que ofrecen motivos de concesiones mutuas en aras de una mayor apertura: los servicios, inversiones³⁰, propiedad intelectual, denominación de origen, derechos *antidumping*, salvaguardias, compras de gobierno, normas de origen, procedimientos aduaneros, medidas sanitarias y fitosanitarias, medidas relativas a la normalización y metrología, políticas en materia de competencia, monopolios y empresas de estado, infraestructura, doble tributación, tribunales arbitrales, sistemas de solución de controversias y, finalmente, el acceso a mercados (medidas arancelarias). La rebaja de aranceles de 6% a 0% sería también bienvenida aunque parezca marginal. Las rebajas preferenciales mediante acuerdos puede ayudar en ciertas circunstancias, pero representan sólo un eslabón, problemático, en la cadena. No tienen por qué estar presentes para la profundización de acuerdos "comerciales" a que debemos llegar con TODOS nuestro socios; sólo en contados casos pueden formar parte del paquete. El paquete del futuro (multilateral y bilateralmente) a negociar debe considerar en forma preponderante las facetas no arancelarias anotadas en esta sección; el del pasado es aquel que subraya las BA, aunque sí en el caso de los socios eventuales con altos aranceles.

Extender los acuerdos preferenciales hacia las economías más grandes permitiría mejorar el acceso de los productos chilenos a otros mercados. En especial, de los EE.UU., la Unión Europea y Japón. Harrison *et al.* (1998) estiman que la pérdida de bienestar que genera MERCOSUR se transformaría en una ganancia (8,4% del PIB) si se firman acuerdos de libre comercio (sin excepciones) con NAFTA, Estados Unidos y el resto de Sudamérica: es lo que ellos llaman el "regionalismo aditivo". Pero esa ganancia disminuye obviamente si no hay acuerdo con NAFTA y/o con la UE, o si se excluyen los productos considerados sensibles en los acuerdos ya firmados, en acuerdos eventuales con socios "naturales". La cronología adecuada para los acuerdos es exactamente la inversa de la seguida por nuestras autoridades hasta hoy. Aunque es posible mejorar la situación.

ii) Medidas técnicas. El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y el Acuerdo sobre las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias se basan en el principio del trato nacional. Su aplicación no es del todo transparente, pese a que ha habi-

³⁰ Ver Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS), en el marco de la OMC.

do esfuerzos para hacerla tal. Pero la protección del medio ambiente no puede ser discriminatoria y con ello agregar una pizca de proteccionismo al ya existente. Los productores chilenos de coquilles Saint-Jacques (ostiones) sufrieron las consecuencias de este tipo de distorsión. La discriminación en canales de distribución en el extranjero (Japón) debe ser motivo/instrumento de negociación.

iii) Los mecanismos de *solución de controversias* deben fortalecerse en forma urgente. Los mecanismos regionales pueden reducir las demandas sobre el mecanismo de la OMC, pero no lo pueden sustituir. Este último ha sido utilizado provechosamente por Chile en algunas ocasiones (manzanas y coquilles Saint-Jacques) y los regionales merecen más reparos. El fortalecimiento es independiente de los acuerdos arancelarios.

iv) Las *normas de origen* plantean serios problemas por esconder protección adicional y por beneficiar fundamentalmente sin compensación a las economías más integradas o de menor grado de apertura, como Brasil. Además, es absurdo que hoy se apliquen en Chile distintas normas según el origen. El primer esfuerzo es el de su uniformidad; el segundo, de reducción y/o eliminación (ALCA favorecería esto; las reducciones adicionales de aranceles de las demás economías latinoamericanas también).

El país puede negociar el acceso a otros mercados otorgando concesiones en áreas distintas que las de acceso propiamente dicho. No sólo beneficia al socio comercial, sino que también es una ocasión para modernizar toda la parafernalia de instrumentos que directa e indirectamente influencia nuestro comercio exterior. La apertura para los servicios es también especialmente importante. Ellos representan un complemento interesante para las exportaciones de bienes y además, intrínsecamente, tienen un alto contenido de valor agregado nacional: Chile es el tercer exportador de servicios de América Latina.

VI.2. Medidas internas

i) No habrá más ganancias importantes de competitividad en Chile por cambios institucionales; las mayores ganancias ya se obtuvieron. Serán positivas pero marginales (en comparación con los cambios revolucionarios de los setenta y ochenta), por lo que deben rescatarse ganancias donde se pueda y, ciertamente, una mayor apertura comercial y financiera hacia el resto del mundo será determinante en generar ganancias adicionales mediante la mayor competencia, absorción de tecnología y algunas reasignaciones más eficientes de recursos desde el agro tradicional. El intercambio se beneficiaría también con la profundización de los cambios institucionales emprendidos desde 1974 en todas las áreas pertinentes al comercio de bienes y servicios e inversiones, siguiendo los esfuerzos hechos dentro del marco de la OMC como también de los acuerdos bilaterales (siempre que estos últimos no sean contradictorios con los primeros).

La falta de reciprocidad de los socios no debería ser motivo para frenar cambios institucionales en el país en las áreas sugeridas arriba, aunque obviamente la reciprocidad es deseable. Los productores y consumidores chilenos sólo pueden beneficiarse con ellos. A modo de ejemplo, la mayor protección de la propiedad intelectual en el país, si bien puede implicar a corto plazo una transferencia neta de rentas hacia el exterior, en el largo plazo incentivará una mayor inversión extranjera en el país y también más investigación e innovación³¹.

ii) La reorganización profunda del agro tradicional es urgentemente requerida. La mayor competitividad de nuestras exportaciones demanda la mayor eficiencia de TODOS nuestros recursos. Su modernización es clave porque se trata de un sector todavía importante y distorsionado, que ocupa ineficientemente recursos potencialmente exportadores (tierra). Nueva Zelandia nos da un buen ejemplo con la reciente modernización de su agricultura tradicional. Debería ser observada cuidadosamente. Es preciso evitar la protección indirecta al sector agrícola mediante subsidios poco transparentes (ej.: por medio de bandas de precios, de obras de regadío y del precio del agua³²). Las bandas de precios no pueden ser utilizadas con fines proteccionistas y su uso, difícilmente justificable en sí, lo es aun menos con cambios recurrentes en las reglas del juego; además, son instrumentos frente a los cuales las autoridades son fácilmente "capturables" por la presión de los intereses pertinentes³³. De hecho, es loable que no hayan sucumbido más a menudo a esas presiones. El deseo del gobierno de aplicar un arancel superior al arancel consolidado y además sobretasas a varios productos ya altamente protegidos del agro es decepcionante dado que va en contra de las necesidades exportadoras sin resolver el problema de la agricultura tradicional. Respeto a la ley y a la propiedad privada y la justicia, forman parte del marco apropiado para la inversión en el sector exportador cualquiera sea la región chilena.

iii) La reducción unilateral de los aranceles chilenos, aprobada en 1998 por el Congreso, reducirá los efectos negativos anticipados en este Capítulo, y en el proceso de futuras negociaciones bilaterales sería deseable que desaparecieran

³¹ El acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (mejor conocido como TRIP) fue negociado dentro del marco de la Ronda de Uruguay (ver Primo Braga, 1996).

³² La Ley 18.450 contempla un plan de inversiones en riego que dispone de un financiamiento que permite bonificar hasta el 75% del costo de los proyectos; son proyectos pequeños y medianos. Además se consideran grandes obras adicionales (embalse Puclaro, por ejemplo). La pertinencia económico-social de todo ello no es precisa; además, la reciente crisis eléctrica ha complicado el panorama del uso de las aguas, todo lo cual requiere un análisis en profundidad de las nuevas obras de riego; la mera baja de aranceles no justifica *a priori* este tipo de reacción.

³³ Las bandas de precios no fueron creadas por las distorsiones existentes en los mercados internacionales sino para reducir la variabilidad de los precios y, así, disminuir los riesgos de asignación ineficiente de inversión. Es lamentable que tanto autoridades como agricultores olviden esto a su conveniencia (ver, por ejemplo, las declaraciones del ministro de Agricultura en *El Mercurio* el 16 de mayo de 1999), aunque tenga un punto válido respecto a la incoherencia entre el arancel máximo de 31,5% y la banda de precio del trigo.

todas las normas que regulan las excepciones y el intercambio de piezas y partes y artículos terminados del sector automotor por la falta de transparencia que ampara algún tipo de protección subrepticia.

Ha aumentado la complejidad de la agenda pública comercial y su amplitud, "tornándose difusos los límites entre los instrumentos de política comercial, de inversión y de desarrollo que pueden ser cuestionados multilateralmente" (CEPAL, 1997, p. 45). No basta, por lo tanto, preocuparse de las barreras comerciales tradicionales; deben enfrentarse las distorsiones que en el límite frenan el intercambio, aunque sean distorsiones "dentro de la frontera". El Art. III del GATT establece el principio del trato nacional. La OMC ha organizado negociaciones permanentes que permiten discutir este tipo de distorsiones y encontrar vías nacionales de solución. Dos soluciones se ofrecen a primera vista: una es incurrir en la distorsión, lo cual obligará a los nacionales a enfrentar una demanda en el ámbito del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC o su variante más latina; otra es ir eliminando unilateralmente (o mediante negociaciones) las barreras existentes. Negociación y consenso son preferibles a las instancias legales.

Varias distorsiones potenciales son pertinentes y se mencionarán a modo de ilustración del principio (no podemos anticipar todas las alternativas): los impuestos internos discriminatorios, las exigencias de contenido local, las medidas relacionadas con barreras técnicas y ambientales, y las restricciones en el acceso a canales de distribución.

Ejemplo del primer caso es la Ley de Alkoholes, que impone un *impuesto* discriminatorio según el origen del alcohol. Esta ley ha sido llevada al OSD (instancia de Solución de Controversias del GATT), que ha fallado recientemente en contra. Sería imprudente no cambiar la ley. Se sentaría un precedente funesto y la imagen de política comercial modelo sufriría un serio golpe. Además, el espíritu del Art. III no dice relación sólo con el nivel de los impuestos, sino también con la forma como se aplican en el caso mencionado (la producción nacional no se refiere solamente a productos similares, sino a productos competitivos).

Respecto a la *Regla del Contenido Local*, las medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MRC) prohíben exigencias de contenido local mínimo a la inversión extranjera. Esta exigencia es muy popular en América Latina en el sector automotor. Si bien puede no tener importancia en Chile en la medida en que el Estatuto Automotriz está destinado supuestamente a desaparecer, sigue penando en el intercambio zonal. Ello es sólo fuente de costos de desviación de comercio y de distribución internacional discutible de ganancias del comercio, nuevamente no compensadas. Debería ser materia de negociación para el gobierno chileno, para que tal estatuto desaparezca en todos los países productores de material de transporte que aplican esta exigencia y que, por su intermedio, ofrecen una protección adicional y poco transparente a las piezas y partes nacionales favorecidas.

iv) Un rol importante en el estímulo al intercambio es la inversión en infraestructura (de interconexiones terrestres, marítimas y lacustres) y facilitación

fronteriza. Lento por razones políticas estratégicas, debería cambiar de ritmo a la luz de la imperiosa necesidad de aumentar el intercambio, aunque ha habido avances en el marco del acuerdo de complementación con MERCOSUR. Ello implica el reconocimiento de obligaciones financieras en inversión pública por parte de los socios. El Plan Maestro de Pasos Fronterizos ha permitido seleccionar ya trece pasos. La naturaleza multisectorial de los problemas fronterizos requiere una mayor coordinación de las áreas pertinentes en particular, en aspectos aduaneros, de migración y controles zoo-fitosanitarios. Debe profundizarse el acuerdo de 1990 sobre transporte carretero y ferroviario que rige actualmente en el Cono Sur (requiere mayor coordinación a nivel bilateral entre Chile por un lado y Bolivia y Argentina por el otro)³⁴. Finalmente, el uso de carreteras y puertos chilenos por parte de exportadores extranjeros sigue produciendo problemas. Desde el punto de vista económico, esto se resolvería eliminando todo subsidio implícito al uso de esa infraestructura, cualquiera sea el usuario. Ello tendría dos efectos benéficos: el de incentivar mayor inversión nacional (y extranjera) en ese sector y eliminaría el traspaso eventual de subsidios al extranjero.

"Otro desafío es el tema minero, inédito en la relación fronteriza" (Infante, 1998). Está operando un proyecto en la Tercera Región que podría servir de proyecto piloto para abrir camino a la integración minera. El libre tránsito con Bolivia no es un tema menor, pero está resuelto. La firma de un acuerdo minero con Argentina, aunque imperfecto, es un paso en la dirección correcta, pero debe ser perfeccionado.

v) Los estándares laborales y ambientales no pueden ser impuestos por los países industrializados; ellos representan una barrera para llegar a acuerdos comerciales. La apertura económica, la revolución tecnológica y la competencia han ido generando en el plano laboral exigencias crecientes de adaptación. Flexibilización de los sistemas de contratos (subcontratación, externalización y filiación de las empresas), ajustes en el sistema de términos de los contrato de trabajo, etc.; todas ellas, reacciones necesarias para flexibilizar el mercado laboral y aumentar su capacidad de adaptación a los continuos cambios de la estructura productiva. Estos países deben reconocer las condiciones diferentes de desarrollo que recaen a la fuerza sobre los marcos laborales y ambientales. Además, deben adecuar la evolución de esos marcos con el desarrollo nuestro y evitar quedar presos de consideraciones proteccionistas para imponerlas. Pero, a cambio de ello, nuestros marcos legales existentes deben ser respetados internamente y aplicados con seriedad y constancia. Es probable que tarde o temprano sea deseable algún grado de armonización ambiental con nuestros vecinos. Sin embargo, debe reconocerse que su alcance será condicionado por las circunstancias económicas, la diversidad ecológica y las diferencias en el desarrollo de los países.

³⁴ Las empresas ferroviarias de Chile y Argentina están estudiando la posibilidad de ampliar la oferta de transporte para conexiones.

VII. CONCLUSIONES

A modo de conclusión, se presentan algunas reflexiones generales:

i) La reforma comercial fue oportuna, aunque no haya sido acompañada inicialmente de políticas cambiarias y macroeconómicas que puedan calificarse de complementarias. Una mayor inversión, señales más adecuadas del tipo de cambio real y un manejo más prudente de la cuenta de capital habrían permitido minimizar los costos de reasignación en los setenta y principios de los ochenta. Afortunadamente, la reforma comercial estuvo acompañada de otras reformas que sí facilitaron una reasignación importante de recursos favorable al sector exportador. La experiencia de los ochenta y noventa ha demostrado que el manejo macroeconómico se puede hacer sin recurrir a la política comercial y que la reducción del arancel tiene impactos muy positivos sobre el sector exportador. Sin embargo, también demostró que los afanes proteccionistas no han desaparecido del todo y que los apoyos sectoriales son contradictorios tanto con la estrategia basada en exportaciones como con una apertura bilateral beneficiosa para el país. La reversión de la apertura comercial se justificó sólo para reducir el costo político de la crisis. Es difícil calibrar su costo económico. Pero todavía pesa en la forma de lastre que representa la agricultura tradicional, cuya capacidad de ajuste y competencia fue seriamente coartada por la forma que adoptó esa reversión. También quedó en claro que el nivel arancelario no es un instrumento eficaz para restablecer los equilibrios macroeconómicos.

ii) La política comercial no debe perder de vista que la apertura comercial debe hacerse hacia el mundo, ésta es la prioridad; los afanes regionalistas no pueden hacer olvidar aquello, y estos últimos son sólo complementarios en condiciones muy específicas;

iii) La globalización, de cualquier manera que se efectúe, reduce los grados de libertad de la política económica nacional; ello implica, por lo tanto, y con fuerza creciente, asegurar eficiencia y coordinación en el manejo de la política comercial y demás instrumentos complementarios;

iv) Los nuevos acuerdos comerciales, de haber alguno, deben ser abiertos y firmarse con socios de aranceles bajos y barreras no arancelarias casi inexistentes hacia el resto del mundo; además los socios deben ser estables macroeconómicamente, tener mercados amplios y ser socios principales nuestros. La extensión regional de los acuerdos existentes sería deseable en el plazo más corto. Por ello, la realización de ALCA sería un gran paso adelante. Sin embargo, el orden de firma de los acuerdos no es inmaterial. Equivocado en el pasado, debe ser más selectivo en el futuro y concentrado en los socios potenciales que cumplan con las características mencionadas;

v) Se deben utilizar foros como APEC para promover la liberalización comercial multilateral, en vez de un acuerdo regional, a no ser que cambien las reglas de juego, lo cual es poco probable, o que la presión de EE.UU. y Japón estimule una mayor y más rápida apertura comercial de economías tan diferentes;

vi) El rol de la política bilateral es ayudar a mantener las condiciones que hacen viable la política de apertura unilateral. Ante una situación de debilidad de las instituciones multilaterales responsables de sancionar prácticas desleales, los acuerdos bilaterales, cuando son socios estables y contemplan buenos mecanismos de solución de controversias y compensaciones, pueden hacer de la orientación al comercio con el mundo un camino más confiable y atractivo (Donoso y Hachette, 1996);

vii) El cobre seguirá teniendo influencia sobre nuestro tipo de cambio real con su efecto de enfermedad holandesa. La respuesta para alcanzar el desarrollo de nuevos sectores exportadores, además de las recomendaciones presentadas más arriba en este Capítulo, es seguir aumentando rápidamente la productividad de los factores en todos los sectores de la economía; la inversión en capital no humano y el manejo eficiente de la infraestructura humana son particularmente importantes;

viii) El éxito exportador de productos chilenos con "mayor valor agregado" a los países con acuerdos es bienvenido, pero no es justificación suficiente para firmar acuerdos arancelarios: es un asunto de costos y beneficios. La idea (antigua) de que esos acuerdos sirvan de trampolín para que esas exportaciones puedan llegar al resto del mundo es irrelevante en la medida en que los socios no sean muy abiertos al resto del mundo o que no muestren claras intenciones de serlo dentro de un plazo prudente (ejemplo, MERCOSUR);

ix) Es deseable mantener la política de participación activa en las futuras rondas comerciales y demás foros de la OMC, así como en todos aquellos que pueden preparar el camino de reformas en las reglas del juego cauteladas por esa institución al estilo de APEC (como el grupo Cairns). Es también deseable reforzar el poder de la OMC. Algo delicado y complicado, pero necesario.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Achurra, M., 1995, "La experiencia de un nuevo producto de exportación: Los salmones", en P. Meller y R.E. Sáez (eds.), *Auge Exportador Chileno, Lecciones y Desafíos Futuros*, Santiago: CIEPLAN/Dolmen Editores.
- Aedo C. y L. F. Lagos, 1984, "Protección efectiva en Chile 1974-1979", Documento de Trabajo 94, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Agosin M. y R. Ffrench-Davis, 1999, *Managing capital inflows in Chile*, mimeo, Universidad de Chile.
- Banco Mundial, 1995, "Chile, Estrategia para Elevar la Competitividad Agrícola y Aliviar la Pobreza Rural", *Serie de Estudios del Banco Mundial sobre Países*, Washington D.C.
- Barro R., 1999, "Determinants of Economic Growth: Implications of the global evidence for Chile", *Cuadernos de Economía*, 36, 107, abril, pp. 443-478.
- Behrman J., 1976, "Chile", en *Foreign Trade Regimes and Economic Development*, vol. VIII, New York: National Bureau of Economic Research.

- Butelman, A. y P. Meller, (eds.) 1992, *Estrategia Comercial Chilena para la Década del 90*, Santiago: CIEPLAN.
- Camhi, A., E. Engel y A. Micco, 1997, "Dinámica de empleo y productividad en manufacturas: Evidencia micro y consecuencias macro", en F. Morandé y R. Vergara (eds.), *Análisis Empírico del Crecimiento en Chile*, Santiago: Centro de Estudios Públicos y Programa de Postgrado ILADES/Georgetown University.
- CEPAL, 1997, *Trade and Growth in Chile: Past Performance and Future Prospects*, LC/R.1782, Santiago: ECLALC.
- , *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*, varios números.
- Cortés, H., A. Butelmann y P. Videla, 1981, "Proteccionismo en Chile: Una visión retrospectiva", *Cuadernos de Economía*, 18, 54-55, agosto-diciembre, pp. 142-194.
- Coeymans, J.E., 1999, "Determinantes de la productividad en Chile: 1961-1997", *Cuadernos de Economía*, 36, 107, abril, pp. 597-638.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 1991, "La Apertura Comercial en Chile", *Estudios de Política Comercial*, N° 1, Nueva York: Naciones Unidas.
- Cox-Edwards, A. y S. Edwards, 1996, "Trade Liberalization and Unemployment", *Cuadernos de Economía*, 33, 99, agosto, pp. 227-250.
- De la Cuadra, S. y D. Hachette, 1991, "Liberalizing Foreign Trade, The Experience of Chile", en D. Papageorgiou, M. Michaely y A. Choksi (eds.) *Liberalizing Foreign Trade*, Cambridge, Mass.: Basil Blackwell.
- Dirección de Promoción de Exportaciones (PROCHILE), 1998, *Análisis de las Exportaciones Chilenas*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago.
- DIPRES, 1978, *Chilean Economic Policy*, J.C. Méndez, (ed.). Santiago: Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.
- Donoso, A. y D. Hachette, 1996, "MERCOSUR, y la apertura comercial chilena", presentación hecha ante el Congreso de Chile.
- Edwards, S., 1982, *Trade liberalization, minimum wages and employment in the short run: Some reflections based on the Chilean experience*, documento de trabajo, Los Angeles: UCLA.
- Fontaine, A., 1988, *Los Economistas y el Presidente Pinochet*, Santiago: Zig Zag.
- García P.; P. Meller y A. Repetto, 1996, "Las exportaciones como motor de crecimiento: La evidencia chilena", en P. Meller (ed.), *El Modelo Exportador Chileno, Crecimiento y Equidad*, CIEPLAN.
- Grossman, G. y E. Helpman, 1991, *Innovation and Growth in the Global Economy*, Cambridge: MIT Press.
- Hachette, D. y F. Rosende, 1997, Integración económica: criterios macroeconómicos para la configuración del club, *Estudios de Economía*, 24, 1, junio, pp. 5-46.
- Hachette, D. y F. Larraín, 1994, "Una estrategia de inserción comercial para Chile", en F. Larraín (ed.), *Chile hacia el 2000*, Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Hachette, D. y P. Rozas, 1993, *The liberalization of Chilean agriculture: 1974-1990*, Documento de Trabajo 157, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Harrison, G.W.; Th. F. Rutherford y D. G. Tarr, 1998, *The importance of market access in regional arrangements: The case of Chile*, mimeo, Banco Mundial.
- Infante, M.T., 1998, Presentación en Seminario "Los Acuerdos de Libre Comercio y de Complementación Económica, Evaluación y Perspectivas", organizado por la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana, Santiago, octubre.
- Lee Jong-Wha, 1993, *International trade, distortions and long-run economic growth*, IMF Staff Papers, 40, 2.
- Meller, P. 1998, "Perspectivas de los Acuerdos de Libre Comercio de Chile", Seminario "Los Acuerdos de Libre Comercio y de Complementación Económica, Evaluación y Perspectivas", organizado por la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana, Santiago, octubre.
- _____, 1996, *Un siglo de Economía Política Chilena, 1890-1990*, Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Muchnik, E., L.F. Errázuriz y J.I. Domínguez, 1996, "Impacto de la asociación de Chile al MERCOSUR en el sector agrícola y agroindustrial", *Documento de Trabajo*, 253, Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- PREALC, 1986, "Fuentes del cambio en la estructura del sector industrial chileno: 1967-1982", Documento de Trabajo, Santiago: PREALC, marzo.
- Rivera-Batiz, L. y P. Romer, 1991, *Economic integration and endogenous growth*, *Quarterly Journal of Economics*, 106, mayo, pp. 531-556.
- Rojas, P.; E. López y S. Jiménez, 1997, "Determinantes del crecimiento y estimación del producto potencial en Chile: El rol del comercio internacional", en F. Morandé y R. Vergara (eds.), *Análisis Empírico del Crecimiento en Chile*, Santiago: Centro de Estudios Públicos y Programa de Postgrado ILADES/Georgetown University.
- Rosende, F., 1996, "Política monetaria y movimientos de capitales en Chile", *Cuadernos de Economía*, 33, 98, 9-46.
- Sachs, J.D. y A. Warner, 1995, "Economic reform and the process of global integration", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, pp. 1-95.
- Valdés, A., 1996, *Surveillance of Agricultural Price and Trade Policy in Latin America during Major Policy Reforms*, Documento World Bank Discussion, 349, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Valdés, J. G., 1998, "¿Por qué negociar acuerdos económicos internacionales?", Seminario "Los Acuerdos de Libre Comercio y de Complementación Económica, Evaluación y Perspectivas", organizado por la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana, Santiago, octubre.
- Vergara, R., 1997, "Crecimiento en Chile: Elementos para el análisis", en F. Morandé y R. Vergara (eds.), *Análisis Empírico del Crecimiento en Chile*, Santiago: Centro de Estudios Públicos y Programa de Postgrado ILADES/Georgetown University. ●