Serie Reformas de Política Pública 5

ECONOMIA POLITICA DE LA APERTURA COMERCIAL CHILENA

Patricio Meller

Proyecto Regional de Reformas de Política Pública
CEPAL / Gobierno de los Países Bajos

NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1993

LC/L.744
Abril de 1993

Este trabajo fue preparado por el señor Patricio Meller, investigador de CIEPLAN, para el Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe (HOL/90/S45).

Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

Pág.

PREFACIO 5

INTRODUCCION 7

I. CARACTERISTICAS ESPECIFICAS DE LA REFORMA COMERCIAL CHILENA 11

II. LIBERALIZACION COMERCIAL Y SUSTITUCION DE IMPORTACIONES 19

1. Liberalización comercial 19
2. Revisión crítica de la estrategia ISI 20
3. Efectos de una reforma comercial. —aspectos conceptuales 24
4. Efectos empíricos de la reforma comercial chilena . 28
5. La expansión de las exportaciones chilenas 34

III. REFORMA COMERCIAL Y TOPICOS MACROECONOMICOS 39

1. Evolución de la balanza comercial y de la cuenta corriente 39
2. El "timing" de una reforma comercial 41
3. La credibilidad de una reforma comercial 42
4. Reforma comercial y movilidad de capitales 43

IV. LOS TOPICOS DE COMERCIO EXTERIOR EN LA DISCUSION DE LA DECADA DEL NOVENTA 47

1. La evolución de los objetivos de la política comercial 48
2. Política industrial estratégica 51

Notas 54

BIBLIOGRAFIA 57

PREFACIO

El Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe (HOL/90/S45), que ejecuta la CEPAL con la cooperación del Gobierno de los Países Bajos, tiene por objetivo identificar reformas que habiliten a los Estados de la región poner en práctica políticas eficaces para perseguir metas conjuntas de estabilidad macroeconómica, transformación productiva orientada al crecimiento sostenido, y equidad social.

Con ese objeto, el Proyecto se ha propuesto analizar procesos efectivos de reforma de las políticas públicas, en una visión articulada de la reforma del aparato del Estado y de sus relaciones con los grupos de interés y los actores sociales, en el contexto de los desafíos que enfrentan los países de la región en la presente fase de su desarrollo y de las modalidades de funcionamiento que van adquiriendo sus economías.

Para ello, se llevan a cabo análisis de procesos de reforma en diferentes áreas de política pública en un conjunto de países de la región en los que se han emprendido tales procesos. Las áreas seleccionadas corresponden a: reformas tributarias, privatización de empresas públicas, reformas del régimen comercial, reformas laborales y reformas en áreas de política social. Los países seleccionados son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y México.

A su vez, se realizan análisis comparativos —entre países— de las reformas realizadas en cada área instrumental seleccionada, con el objeto de extraer lecciones referidas a cada área, derivadas de diferentes contextos nacionales.

Finalmente, se pretende integrar los análisis de procesos de reforma en cada país en una visión multidimensional del proceso de reforma del Estado que está teniendo lugar en cada uno de ellos, derivando conclusiones sobre los condicionantes y posibilidades de las estrategias de reforma del Estado en América Latina y el Caribe.

INTRODUCCION*/

La reforma comercial chilena ha generado gran interés; sin embargo, la mayor parte de la atención la ha concentrado la reforma comercial realizada en la década del setenta. La reforma comercial chilena de la década del ochenta en la cual las tarifas a las importaciones se reducen desde el 35% (1984) al 11% (1991) ha pasado totalmente desapercibida. Esta circunstancia es particularmente extraña por cuanto mientras la reforma comercial de la década del setenta termina en un fracaso, la reforma del ochenta es notoriamente exitosa.

Una variable crucial en la distinta "performance" de ambas reformas es la evolución del tipo de cambio real. Una liberalización comercial genera una pérdida de la protección que tiene el sector productor de bienes sustituidores de importaciones; una devaluación real compensatoria permite a este sector neutralizar dicha pérdida y posibilitar su ajuste. Mientras que en la reforma comercial de la década del ochenta la sobredevaluación real permite a la industria local ajustarse e incrementar su eficiencia relativa para enfrentar la competencia de las importaciones, la apreciación cambiaria de la década del setenta aumenta considerablemente el nivel de desprotección de la industria nacional; las quiebras de empresas manufactureras pasan a constituirse en "el patrón más eficiente de ajuste".

Algo análogo sucede con el sector exportador; la apreciación cambiaria de la década del setenta es en parte neutralizada por la reducción del sesgo antiexportador; esto explica la expansión de las exportaciones chilenas a fines de la década del setenta ante una persistente revaluación de la moneda local. Por otra parte, durante la década del ochenta, un tipo de cambio real alto y sostenido, complementado con una reducción del sesgo antiexportador induce una expansión sostenida y elevada de las exportaciones chilenas.

Un aspecto poco mencionado de la reforma comercial chilena de la década del setenta es el reiterado cambio en las reglas del juego; la estructura tarifaria homogénea final del 10%, como se explica más adelante, no es algo que corresponda a un diseño preestablecido al

---

*/ El autor agradece los comentarios y sugerencias de Oscar Altimir y de los participantes al Seminario de la CEPAL sobre "Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe" (Santiago, agosto, 1992).

comienzo del proceso de la reforma comercial. Otro aspecto interesante a destacar es la diferencia en la velocidad de implementación de ambas reformas comerciales; en la liberalización comercial de la década del setenta los aranceles se reducen del 22% al 10% en un período de 2 años, mientras que en la década del ochenta, los aranceles se reducen del 20% al 11% en un lapso de 5 años y medio.

El rol del tipo de cambio está también vinculado al tema de la relación existente entre la apertura comercial y la liberalización de la cuenta de capitales. La situación vigente actualmente en la economía chilena, en que hay una tasa de inflación relativamente controlada y un sector exportador dinámico y diversificado, ilustra el hecho que el tema de la liberalización de la cuenta de capitales es más general que aquel de su relación con la apertura comercial; la cuestión central consiste en la poca disponibilidad de instrumentos existentes (en una economía como la chilena) en un mundo integrado electrónicamente para neutralizar flujos de capitales que generan "shocks" monetarios mensuales equivalentes a un 10% del stock de dinero local. Este es un problema complejo aún no resuelto.

Ambas reformas comerciales constituyeron un proceso <u>unilateral</u> de desgravación a las importaciones; i.e., no hubo requerimiento alguno de reciprocidad por parte de los socios comerciales de Chile. Estos procesos de reforma comercial unilateral incrementan el bienestar del país cuando el nivel de la protección interna es muy alta (y los niveles de protección del resto del mundo son relativamente bajos). En el caso chileno, esta estrategia unilateral habría sido la adecuada para las dos décadas anteriores; sin embargo, es cuestionable su validez para la década del noventa en que la negociación bilateral está constituyéndose en el mecanismo crucial para la expansión de las exportaciones en los mercados externos.

Una reforma comercial involucra una importante redistribución intersectorial de recursos y de ingresos; la implementación del arancel parejo del 10% requirió un elevado costo social. El uso de una estructura tarifaria pareja constituye un mecanismo importante para resistir las presiones internas de los grupos de interés; por otra parte, el Gobierno prescinde de un instrumento para orientar las prioridades de una estrategia de desarrollo. Resulta interesante contrastar esta situación con la discusión económica norteamericana en que se sugiere que no le es factible competir a las empresas norteamericanas con las japonesas y las europeas, debido a la política industrial estratégica prevaleciente en dichos países. Luego, si las empresas norteamericanas están solicitando a su Gobierno algún tipo de acción para poder enfrentar exitosamente la competencia de las empresas japonesas, ¿es lógico pensar que las pequeñas empresas chilenas sólo requieren de reglas neutras (y prescindencia del Gobierno) para poder competir eficientemente en los mercados mundiales? En un mundo comercial y financieramente integrado, en que están surgiendo eventuales bloques económicos, se está replanteando el antiguo tema

de la política industrial; las características de ésta, en este nuevo contexto debiera ser materia de un proyecto de investigación de gran envergadura.

Estos son los tópicos que se examinan en este trabajo; la sección I presenta las características específicas de la reforma comercial chilena y en la sección II se discuten los elementos conceptuales y empíricos vinculados a una liberalización comercial y a la estrategia de sustitución de importaciones. La sección III analiza la interrelación existente entre la reforma comercial y diversos tópicos macroeconómicos. Por último, en la sección IV se examinan la evolución de los objetivos de la política comercial y los elementos teóricos relacionados a la nueva política industrial estratégica.

I. CARACTERISTICAS ESPECIFICAS DE LA REFORMA COMERCIAL CHILENA

Uno de los planteamientos de este trabajo será que en la economía chilena ha habido en el período 1973-1991 dos reformas comerciales, una en la década del setenta y la otra en la década del ochenta; la primera finalizó en una aguda crisis de desequilibrio externo, mientras que la segunda ha tenido un éxito notable. El tipo de cambio real es una variable crucial que está relacionada a esta "performance" distinta; i.e., un nivel relativamente elevado del tipo de cambio real estimula las exportaciones y protege al sector productivo nacional competitivo con las importaciones evitando de esta forma un desequilibrio comercial.

La reforma comercial de la década del setenta reemplazó un régimen de comercio exterior complejo, con alta protección y dispersión en tarifas nominales, abundancia de barreras no arancelarias y regímenes especiales, por una estructura tarifaria homogénea de 10% (en 1979) y sin barreras no arancelarias (ver cuadros 1 y 2).[1] En este proceso de reforma comercial es importante separar dos aspectos distintos: a) Una racionalización de la estructura del régimen de comercio exterior; i.e., se simplifica notablemente una estructura existente que es bastante caótica y en la cual el régimen general es simplemente una de las tantas reglas especiales. b) El establecimiento de un arancel único y bajo (10%). A nuestro juicio, es posible discrepar en torno a este último aspecto, y el grado de divergencia puede concentrarse en el número de categorías arancelarias (una, dos, o cinco), el nivel promedio (y dispersión) de la tarifa, y la velocidad a la cual se establece la estructura tarifaria objetivo final; sin embargo debiera haber consenso en torno a que un régimen comercial simple es preferible a uno complejo.[2]

Otro aspecto poco conocido de la reforma comercial chilena de la década del setenta es el cambio de las reglas del juego. En efecto, la estructura tarifaria homogénea final del 10% parejo (1979), no es el resultado de un esquema global específico definido inicialmente (1974); por el contrario, al comienzo de la reforma comercial (1974), ni siquiera se especifica un objetivo final; sólo se establece una dirección, i.e., reducción de las elevadas tarifas nominales y eliminación de barreras no arancelarias. Posteriormente hay definiciones y sucesivas modificaciones respecto a la estructura objetivo del régimen comercial (número de categorías de aranceles, nivel promedio y dispersión de tarifas), y velocidad de implementación (ver cuadro 3). Otro cambio importante de las reglas del juego, es la

modificación de la política cambiaria que acompaña a la reforma comercial; veamos este aspecto con más detalle.

Cuadro 1
REFORMA COMERCIAL CHILENA –1973-1979

SITUACION PRE-REFORMA (1973)	SITUACION POST-REFORMA (1979)
TARIFAS NOMINALES	
Tarifas elevadas y alta dispersión	Estructura pareja
Rango: 0 + 750% Media: 105% 50% Tarifas: > 80% 4% Tarifas: < 25%	Media = Moda = 10%
Tarifa implícita a/: 17%	
BARRERAS NO ARANCELARIAS	
Depósito previo para 60% importac.: 10 000%	No existen barreras no arancelarias
Lista importaciones prohibidas: 300 bienes Banco Central tiene que aprobar 50% import.	
Existen 290 exenciones: regímenes especiales, etc.	Existen pocas exenciones (FF.AA., zonas libres)
TIPO DE CAMBIO	
Hay tipo de cambio múltiple	Existe tipo de cambio único
Existen 8 tipos de cambio oficiales en que diferencial entre el máximo y el mínimo es de 1 000%	

Fuente: Behrman (1976); Cauas y De la Cuadra (1981); De la Cuadra y Hachette (1986).

a/ Monto recaudado por aranceles dividido por el valor total de las importaciones.

A nivel teórico se ha planteado que una devaluación compensatoria que acompaña a una reforma comercial de reducción de barreras tarifarias (y no tarifarias) puede amortiguar (e incluso neutralizar) el efecto negativo del eventual incremento de las importaciones que desplazan (y sustituyen) a la producción interna; en efecto, si P_M es

el precio doméstico del producto nacional que compite con el bien importado cuyo precio internacional es P^*_M, entonces: $P_M = eP^*_M(1 + t)$, en que e es el tipo de cambio y t es la tarifa. Luego, si el incremento de e neutraliza totalmente la disminución de t, el productor nacional enfrenta un nivel de protección similar, en que sólo ha habido un cambio en los mecanismos de protección.

Cuadro 2
TARIFAS NOMINALES DURANTE LA REFORMA COMERCIAL — CHILE, 1973-1979
(Porcentaje)

	Tarifa Promedio	Nivel	Tarifa Máxima Porcentaje de ítemes sujeto a la tarifa máxima	Tarifa Modal
1973	105	750 a/	8.0	90
1974	75	160	17.1	60
1975	49	108	8.2	55
1976	36	66	0.5	35
1977	22	43	0.5	20
1978	15	20	22.0	10
1979 b/	10	10	99.5	10

Fuente: Banco Central y Ffrench-Davis (1980).
a/ 8% de los ítemes estaban en el rango 220% — 750% con un promedio de 320% para esta categoría.
b/ Desde junio.

Sin embargo, en economías que operan en un contexto inflacionario, no es fácil implementar la regla de la devaluación compensatoria ante reducciones arancelarias; incrementos en el tipo de cambio tienen consecuencias inflacionarias generándose así un conflicto entre el objetivo de estabilidad macroeconómica y el de una reforma comercial compensada.

En el caso chileno, durante la primera etapa de la implementación de la liberalización comercial (1974-1976), la reducción arancelaria fue acompañada de una devaluación real compensatoria. Esto se facilita por una abrupta sobredevaluación aplicada en el 4º trimestre de 1973 en que el tipo de cambio real oficial promedio se incrementa en 212%. Dado el contexto (altamente) inflacionario en que se encontraba la economía chilena (inflación de 3 dígitos), se utiliza una regla de "crawling peg" (mini-devaluaciones) pasivo basada fundamentalmente en una reajustabilidad según la inflación pasada para mantener el valor real del tipo de cambio. Obsérvese que esta regla de mini-devaluación permite mantener el nivel del tipo de cambio real

anterior; aún más, cuando la tasa de inflación es declinante, se preserva el principio de devaluación compensatoria ante las sucesivas reducciones arancelarias. En este esquema, el tipo de cambio actúa como un instrumento complementario a la política comercial para lograr una reasignación de recursos.

Cuadro 3
OBJETIVOS CAMBIANTES EN LA REFORMA COMERCIAL CHILENA — 1973-1979

1a. Etapa (1974)
No existe objetivo estructura tarifaria final Tarifas máximas se reducen a 160% Tarifas menores a 35% permanecen inalteradas Reducción de 5% a 65% para tarifas entre 35% y 160% Comienza eliminación de barreras no arancelarias
2a. Etapa (1974-1975)
Se establecen secuencialmente dos estructuras tarifarias distintas: Estructura con 3 niveles: 25% (alimentos) — 30% (insumos) — 35% (bienes finales) Estructura con 6 niveles: 10% a 35%. — Tarifa media: 20% y moda: 15% Velocidad de implementación: 5 semestres
3a. Etapa (1977)
Estructura homogénea: 10% Velocidad de implementación: 3 semestres

Fuente: Ver cuadro 1.

Pero a partir de 1976, el tipo de cambio comienza a ser utilizado como un mecanismo orientado a lograr el objetivo de estabilización anti-inflacionario. Entre 1976 y 1978 hay dos revaluaciones abruptas orientadas a quebrar las expectativas inflacionarias prevalecientes. Luego, en 1978 se comienza a utilizar una regla de "crawling peg" activo (la "tablita") para "guiar" las expectativas inflacionarias, para terminar en 1979 con el tipo de cambio nominal fijo (por 3 años) como ancla nominal de la economía.

El uso de una regla de "crawling peg activo" no genera necesariamente una apreciación del tipo de cambio real cuando hay particu-

larmente una inflación declinante; además, políticas contractivas del gasto pueden neutralizar las posibles presiones sobre la erosión del tipo de cambio real. Cuando se implementa la estructura arancelaria homogénea del 10% (en 1979), el tipo de cambio real (oficial) ha experimentado una apreciación de 18.1% con respecto al valor promedio de 1974-1975; de allí en adelante, hasta 1981, hay una apreciación real adicional de 25.8%. En otras palabras, al finalizar la implementación de la reforma comercial (1979), podría decirse que Chile había reducido su nivel de protección real (al sector productor de bienes competitivos con las importaciones) en más del 40% y siguió reduciéndola aún más durante los siguientes 3 años. Sin embargo, si se considera que había un importante margen de redundancia en las tarifas, utilizando el año 1976 como base (ver Meller, 1992a), se observaría una reducción del nivel de protección real del 45% en 1981, como efecto combinado de baja de aranceles y revaluación cambiaria (ver cuadro 4).

En síntesis, en la reforma comercial de la década del setenta, a partir de un instante dado (1978), se abandona el uso del tipo de cambio como un instrumento asignador de recursos que complementa la implementación de la apertura (comercial) de la economía; la revaluación cambiaria resultante superpuesta a los efectos rezagados y adicionales de la reducción tarifaria generan un boom de importaciones que termina en un desequilibrio externo creciente y no financiable.

Para enfrentar la crisis de Balanza de Pagos de 1982-1983, el nivel de aranceles (parejos) experimenta varios cambios durante la década del ochenta, alcanzando el nivel del 35% entre 1984 y 1985 (ver cuadro 5). El hecho de tener una estructura arancelaria homogénea le proporcionó a las autoridades económicas un instrumento fácil de utilizar y complementario al tipo de cambio para poder enfrentar el desequilibrio externo; además, constituyó un mecanismo importante para generar ingresos fiscales. Es interesante destacar que Chile enfrenta la crisis de Balanza de Pagos de 1982-1983 sin utilizar instrumentos cuantitativos, i.e., restricciones cuantitativas de importaciones o barreras no tarifarias; entre los mecanismos vinculados directamente al sector externo se utilizan fundamentalmente el tipo de cambio y el incremento de tarifas.[3] Cabe agregar que la drástica contracción de demanda agregada (el PGB cae en 16% entre 1981 y 1983, y el desempleo supera el 30% en 1983) constituye realmente el factor fundamental en la reducción del desequilibrio externo.

La devaluación real y el aumento de aranceles inducidos post-1982 incentivan la producción de bienes transables. Una estructura arancelaria pareja supuestamente proporciona incentivos neutros a los sectores productores de bienes transables; pero una tarifa homogénea del 35% introduce un sesgo dentro del sector productor de bienes transables contra las exportaciones. A partir de 1985 comienza la segunda reforma comercial chilena. En este caso, a semejanza de la

primera reforma comercial del período 1974-1979, hay una drástica reducción inicial de aranceles del 35% al 20% en un período de 4 meses; adicionalmente, hay una devaluación real compensatoria del 21.5% (1985). La reducción posterior de aranceles del 20% (1985) al 15% (1988) se realiza dos años y medio después, y la reducción posterior al 11% (1991) se realiza 3 años después; el tipo de cambio real compensa dichas reducciones arancelarias (ver cuadro 4).

Cuadro 4
TARIFA NOMINAL Y TIPO DE CAMBIO REAL —CHILE, 1973-1990

Año	Tarifa Nominal Promedio (%) (1)	Tipo de Cambio Real a/ ($/US$ de 1990) (2)	Indicador del nivel de protección real b/ (1990 = 100) (3) = [1+(1)] x (2)
1973	105	201.5 c/	117.8
1974	75	199.8	99.7
1975	49	273.8	116.4
1976	36	221.5	85.9
1977	22	184.7	64.3
1978	15	205.2	67.3
1979	11	200.5	63.5
1980	10	175.0	54.9
1981	10	148.8	46.7
1982	10	172.6	54.2
1983	18	207.2	69.7
1984	25	218.0	77.7
1985	26	264.9	95.2
1986	20	294.6	100.8
1987	20	305.1	104.4
1988	15	324.5	106.4
1989	15	313.6	102.9
1990	15	304.9	100.0

Fuente: Banco Central y Meller (1992a).

a/ El tipo de cambio real es: El tipo de cambio nominal oficial deflactado por el IPC e inflactado por un índice de inflación externa.

b/ El nivel de protección real es: El tipo de cambio real multiplicado por 1 más la tarifa nominal.

c/ El valor promedio de los tipos de cambio oficial y paralelo ha sido usado para este cálculo. El tipo de cambio real oficial promedio experimenta una devaluación real de 212% en el 4º trimestre de 1973.

Cuadro 5
TARIFAS NOMINALES DESPUES DEL SHOCK EXTERNO –CHILE, 1982-1991
(Porcentaje)

1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
10	20a/	20+35b/	30+20c/	20	20	15d/	15	15	11e/

Fuente: Banco Central.
a/ Las tarifas se incrementan a 20% en marzo, 1983.
b/ Las tarifas se incrementan a 35% en septiembre, 1984.
c/ Las tarifas se reducen a 30% en marzo, y a 20% en junio, 1985.
d/ Las tarifas se reducen a 15% en enero, 1988.
e/ Las tarifas se reducen a 11% en enero, 1991.

En síntesis, durante la reforma comercial de la década del ochenta, el tipo de cambio real complementa la reducción de aranceles generando de esta forma dos efectos distintos; por una parte proporciona una señal estable a las exportaciones, y por otra parte, le permite al sector nacional competitivo con las importaciones disponer del tiempo adecuado para ajustarse. Lo anterior se facilita debido a dos fenómenos diferentes: i) la tasa de inflación anual es inferior al 25% durante la década del ochenta; ii) la reforma comercial de la década del setenta había simplificado notablemente el régimen externo chileno. Pero cabe agregar que mientras que la reducción arancelaria de la década del setenta es relativamente acelerada, las tarifas bajan del 22% (1977) al 10% (1979) en 2 años, la reducción observada en la década del ochenta es relativamente lenta; las tarifas bajan del 20% (1985) al 11% (1991) en un período de 5 años y medio (ver cuadros 2 y 5).

II. LIBERALIZACION COMERCIAL Y SUSTITUCION DE IMPORTACIONES

En esta sección se examina la racionalidad teórica y el trasfondo de economía política vinculados a la liberalización comercial y a la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones (ISI); esta discusión está fundamentalmente relacionada a la experiencia chilena.

1. Liberalización comercial

Como se describió en la sección anterior, en 1979 la economía chilena implementa una estructura tarifaria homogénea del 10%; el proceso de reforma comercial consiste en una reducción unilateral de aranceles. Veamos separadamente cada uno de los distintos elementos implícitos en esta liberalización comercial unilateral.

En primera instancia, la estrategia tradicional ISI, impuesta en la década del treinta, es sustituida por la apertura de la economía a las importaciones. Una economía abierta alcanza un mayor nivel relativo de bienestar que una economía cerrada debido a dos elementos distintos: i) Hay una especialización productiva de acuerdo a las ventajas comparativas según la dotación de recursos existentes; esto se traduce en un aumento de la eficiencia vinculada a un mejor uso de los factores productivos. ii) Hay una ampliación en el rango de bienes ofrecidos a los consumidores; la sociedad enfrenta una mayor cantidad y variedad de bienes relativamente de mejor calidad y menor costo. En síntesis, la apertura comercial orienta la asignación de recursos hacia donde es más eficiente y permite que la gente consuma bienes a menor costo.

Lo anterior es particularmente válido cuando se comparan los casos extremos de una economía cerrada o autárquica y una economía abierta. A pesar del cuestionamiento proveniente de la teoría del segundo mejor óptimo y de los argumentos pro-ISI, ha existido gran consenso hasta hace poco sobre las bondades del libre comercio; i.e., el libre comercio genera un aumento del bienestar mundial.

Este planteamiento conceptual va incluso más lejos; a un país en particular le conviene implementar una apertura comercial unilateral aun cuando sus socios comerciales no hagan lo mismo; esto se debe al aumento de bienestar generado por los bienes importados de menor costo que sustituyen la producción local ineficiente. En otras pala-

bras, aun cuando existan aranceles en el resto del mundo, un país aumenta su nivel de bienestar a través de una reducción tarifaria unilateral sin necesidad de que haya reciprocidad. Esta proposición es válida (teóricamente) cuando las tarifas del país en cuestión son muy elevadas y las del resto del mundo son bajas.[4]

La apertura de la economía conduce a que los precios relativos externos sean los precios claves para la asignación interna de recursos; i.e., hay un ancla externa, los precios relativos externos, que constituyen los factores determinantes para el establecimiento de los precios (relativos) internos. Cabe recordar que hasta 1973 la economía chilena se caracterizaba por el uso del instrumental de los controles de precios; en 1973 hay más de 3 000 precios controlados. La implantación de un sistema de mercados libres y de una economía abierta amarra los precios internos a los externos y evita la posibilidad de la reinstauración de controles de precios.

Una estructura tarifaria homogénea del 10% implica la aplicación del principio de neutralidad respecto a los incentivos económicos; la política comercial no es utilizada para generar sectores privilegiados o discriminados. La autoridad económica se abstiene de proporcionar señales sobre cuáles sectores debieran ser promovidos de acuerdo a ciertas prioridades identificadas por una estrategia global de desarrollo de largo plazo; i.e., no hay una estrategia específica de desarrollo definida por el sector público. Esta estrategia va a ser definida exclusivamente por el sector privado.

En síntesis, la racionalidad y la modalidad de la apertura comercial chilena coinciden con el objetivo más global de reducción del rol del sector público en la esfera económica. Al margen de consideraciones de eficiencia, el uso de los precios relativos internacionales como ancla externa y la implementación de una estructura tarifaria pareja del 10%, restringen la disponibilidad de instrumentos para evitar un eventual comportamiento discrecional por parte del sector público.

2. Revisión crítica de la estrategia ISI

En las décadas del cincuenta y del sesenta existía consenso, tanto en Chile como en la mayoría de los países latinoamericanos respecto a la conveniencia del uso de la estrategia ISI; en cambio en la década del noventa hay un consenso respecto a una estrategia de promoción de exportaciones. ¿A qué se debe este cambio de consenso?, ¿qué ha cambiado entre los sesenta y los noventa?. Para responder estas preguntas, es necesario revisar previamente de manera esquemática, distintos aspectos de la estrategia ISI.

En el caso chileno, la estrategia ISI surge en la década del treinta como la única respuesta viable en un entorno internacional

particularmente negativo. La Gran Depresión genera "shocks" externos (drástica caída por la demanda de las exportaciones chilenas, salitre y cobre) que tienen un doble impacto; severa crisis de Balanza de Pagos y término de un modelo de crecimiento basado en exportaciones de recursos naturales. Lo anterior induce una percepción negativa respecto al sector externo; la economía chilena es considerada como extremadamente vulnerable a los "shocks" externos y en consecuencia hay que tratar de aislarla de éstos. Esto se refuerza posteriormente con planteamientos conceptuales que cuestionan el sistema de comercio internacional prevaleciente; i) los países exportadores de recursos naturales experimentarían un deterioro en sus términos de intercambio, ii) existiría un intercambio desigual entre países desarrollados y países en desarrollo. En síntesis, todo esto induce una visión negativa respecto a la economía mundial.

Adicionalmente, en el caso chileno, hay una impresión negativa con respecto al sector exportador. Hay una especie de pesimismo exportador que tiene dos dimensiones distintas. Dado que el cobre representa (en las décadas del cincuenta y sesenta) un porcentaje que oscila del 70% al 80% de la canasta exportadora, se cree que Chile sólo puede exportar cobre; por otra parte, puesto que dos empresas norteamericanas controlan desde 1920 la explotación de la Gran Minería del Cobre (GMC), se estima que la expansión de las exportaciones requiere fundamentalmente inversión extranjera. El largo conflicto en torno a la distribución de las rentas extra-normales generadas en la explotación de la GMC, es otro elemento adicional negativo en la percepción respecto al sector exportador.

La estrategia ISI es implementada y promovida a fines de la década del treinta por una triple alianza urbana: Gobierno, empresarios industriales y trabajadores industriales urbanos. Los mecanismos de implementación de la ISI tienen un claro sesgo anti-exportador (i.e., anti-empresas extranjeras) y anti-sector agrícola (i.e., anti-oligarquía latifundista); los controles de precios de bienes alimenticios (primera necesidad) refuerzan este último elemento. El incremento de aranceles beneficia al sector industrial, favoreciendo tanto a los empresarios como a los trabajadores de dicho sector; adicionalmente parte importante de la recaudación fiscal proviene de los aranceles (e impuestos especiales) a las importaciones.

La racionalidad teórica del incremento de las barreras proteccionistas para la implementación de la ISI se basa en 3 elementos (Ffrench-Davis, 1985; Caves, et al., 1990): i) Industria naciente; los precios relativamente bajos de los bienes importados evitan el surgimiento de empresas locales que puedan competir; luego, el aumento de los precios internos, vía tarifas (o barreras no arancelarias), permitiría el establecimiento y aprendizaje de nuevas empresas locales, las cuales requieren de cierto tiempo para poder adquirir el nivel de eficiencia necesario para competir con las empresas extranjeras. ii) Existencia de externalidades, generadas por la industria,

requiere que se compense específicamente a este sector. iii) Existencia de fallas de mercado relacionadas al sector industrial; por ej., las empresas industriales no pueden internalizar la capacitación de capital humano que realizan, debido a la rotación intersectorial del factor trabajo.

Hay una contra-argumentación teórica en relación al planteamiento anterior (Corden, 1974). Es posible establecer una jerarquía de distintas políticas económicas para lograr un objetivo determinado; por ej., un subsidio directo sería mejor que una tarifa para estimular la producción local, un impuesto (directo) al consumo sería mejor que una tarifa para desincentivar el consumo de un bien específico (por ej., cigarrillos), un subsidio (directo) al uso de mano de obra sería mejor que una tarifa para generar empleos. En síntesis, una política más focalizada, i.e. una política más próxima a la externalidad o a la falla de mercado es relativamente más eficiente en términos de bienestar, por cuanto las políticas más distantes generan distorsiones y en consecuencia, pérdidas de bienestar. De aquí se infiere que en la mayoría de los casos la política comercial no sería el instrumento más adecuado para enfrentar las externalidades o fallas de mercado existentes. Entonces, ¿por qué se ha privilegiado en la economía chilena (pre-1973) el uso de aranceles y barreras no arancelarias?.

Hay dos explicaciones plausibles para la pregunta anterior (Krueger, 1990; Meier, 199). Desde el punto de vista del Gobierno, existe una clara asimetría entre una tarifa y un subsidio; la tarifa genera recursos mientras que el subsidio utiliza recursos. El subsidio es un costo presupuestario, muy visible, y sujeto anualmente a discusión; en cambio, la estructura tarifaria ha sido establecida en un período anterior t_0 y es considerada un dato exógeno, i.e., no es muy visible y tampoco es cuestionado anualmente el monto de recursos transferidos al sector protegido. En términos generales, aquellas políticas cuyos costos son más evidentes en el corto plazo son más difíciles de implementar; en cambio, lo contrario sucede con aquellas políticas que generan costos menos evidentes y visibles (Krueger, 1990). Por otra parte, en el caso de la protección al sector industrial, tiende a percibirse que las ganancias de bienestar generadas en dicho sector, superan los costos incurridos por los consumidores; i.e., en este caso aun cuando se comprende que las tarifas proporcionan ganancias (visibles) a una minoría concentrada, en contraposición se minimizan los costos los cuales son difusos y están diluidos entre muchos agentes. Esto lleva a Blinder (1987) a sostener que en el cálculo político lo que importa son los costos visibles y concentrados; "los costos difusos y ocultos no movilizan a los votantes y en consecuencia no excitan las pasiones de los políticos" (pág. 121).

Aun cuando los economistas que apoyaban la implementación de la estrategia ISI hayan tenido las mejores intenciones, el régimen de comercio exterior resultante, no fue producto de la aplicación de un criterio económico sistemático, sino que la consecuencia de reacciones

"ad hoc" de las autoridades económicas ante sucesivas crisis externas y adicionalmente, el corolario de presiones persistentes de grupos de interés que generaron una estructura industrial monopólica. A lo largo del período 1940-1973 predominaron el incremento de los aranceles y barreras no tarifarias sin que hubiera un esquema deliberado, y en que el efecto acumulativo no responde a una decisión planificada inicialmente; obviamente hay períodos de excepción a esta evaluación general (ver Ffrench-Davis, 1973). Observando las características del régimen de comercio exterior resultante (ver cuadro 1) se aprecian niveles extremadamente elevados de aranceles que no es posible justificar en términos de bienestar o de protección a una industria naciente; la estructura caótica resultante sería fundamentalmente explicable por presiones de grupos de interés. Además, una franquicia (tarifa, subsidio, bandas de precio) una vez otorgada resulta difícil de eliminar.

Se ha argumentado que la racionalidad implícita de la estructura tarifaria (prevaleciente durante la ISI) correspondería a otorgar mayor protección a la producción de bienes de consumo final, menores niveles a los bienes intermedios y niveles cercanos a cero para los bienes de capital; esto facilitaría el desarrollo de la primera etapa de la ISI. Sin embargo, una explicación alternativa sugiere que dicha estructura responde realmente a presiones de grupos de interés que se benefician con la estructura de protección efectiva (i.e. protección al valor agregado de un sector específico) resultante; en efecto, son los usuarios de bienes intermedios y maquinaria los que presionan por menores aranceles para estos bienes, en cambio nadie presiona por una reducción de los aranceles en los bienes de consumo final (Meier, 1991).

La política comercial (pre-1973) constituía uno de los principales mecanismos incluidos en la política industrial de implementación de la ISI chilena; otros componentes de esta política industrial serían racionamiento del crédito a bajas tasas de interés (incluso tasas negativas), acceso preferencial a las divisas para importaciones de insumos y maquinarias, tarifas públicas reducidas.

Podría establecerse un paralelo entre la política industrial chilena y la asiática. En el período 1950-1973 Japón alcanzó una de las mayores tasas medias anuales de crecimiento económico. El paquete de políticas económicas aplicado por Japón durante ese período fue el siguiente (Sachs, 1987): 1) **Política cambiaria:** El Gobierno tenía el control total de las divisas; los exportadores entregaban todas las divisas generadas al Gobierno; no existían reglas específicas para la asignación de divisas; los burócratas públicos asignaban las divisas entre los distintos sectores y empresas; durante el período 1950-1964 no había divisas oficiales para el turismo. 2) **Cuenta de Capitales:** El Gobierno era el único agente económico que podía solicitar crédito externo; había un gran control de la inversión extranjera y no se permitía el ingreso de empresas multinacionales que tuvieran control

mayoritario extranjero. 3) **Tasa de interés:** La tasa de interés real es baja y posee una cota superior; hay asignación discrecional del crédito. 4) **Incentivos a exportadores:** La promoción de exportación no se logró a través del mecanismo de liberalización de importaciones, sino que vía incentivos fiscales específicos (subsidios y exenciones tributarias) a los exportadores; este tipo de incentivos también se proporciona a aquellas exportaciones que tienen ventajas comparativas naturales. En síntesis, según Sachs (1987), la experiencia exportadora japonesa no tuvo como base ni comercio libre, ni el libre accionar del mecanismo del mercado y tampoco estuvo libre de la acción del Gobierno.

Con respecto a la estrategia exportadora exitosa asiática no-japonesa se observa (Sachs, 1987): 1) La promoción de exportaciones constituye el motor de crecimiento económico. 2) Pero, la promoción de exportaciones no es equivalente a la liberalización de las importaciones, ni tampoco es la liberalización de importaciones un prerequisito para la promoción de exportaciones. 3) Algo análogo puede decirse con respecto al rol "puro" del mercado y al rol del Gobierno. En Corea el Gobierno promueve la formación de grandes empresas comerciales y distribuidoras de productos de exportación; no existe un equivalente al MITI japonés (famoso por sus lineamientos de rubros futuros de exportación), pero el Gobierno coreano presiona e interactúa directamente con las grandes empresas exportadoras, y cumple un rol importante y activo en la implementación de la estrategia de promoción de exportaciones.

En síntesis, aparentemente habría similitud entre la política industrial chilena (pre-1973) utilizada para implementar la ISI y la política industrial asiática. Sin embargo, hay una diferencia crucial; la política industrial asiática ha estado focalizada en el objetivo de promover exportaciones industriales; no ha existido en el caso chileno, un objetivo equivalente, ni explícitamente y ni implícitamente.

3. Efectos de una reforma comercial. —aspectos conceptuales

Una liberalización comercial genera grandes resistencias en un régimen democrático. Los sectores afectados por la reducción arancelaria, empresarios y trabajadores, van a reaccionar de inmediato ejerciendo presión política; en cambio, los potenciales ganadores mantendrán silencio. La opinión pública simpatizará con los trabajadores que quedan cesantes; el proteccionismo genera una base de apoyo político, mientras que no hay una percepción de los probables beneficios futuros. En otras palabras, no hay una contrapartida física respecto al trabajador que queda cesante hoy ante una disminución de la protección tarifaria; el trabajador que adquiriría un empleo en el futuro, no lo sabe ahora en el presente y en consecuencia no apoya activamente una reforma comercial (Krueger, 1990; Rodrik, 1992).

En síntesis, hay distintas percepciones respecto a una reforma comercial y su impacto sobre el empleo. Desde el punto de vista económico tradicional, una liberalización comercial produce un cambio en los precios relativos internos lo cual induce una reasignación de recursos; los trabajadores son desplazados de empleos de baja productividad hacia empleos de alta productividad lo cual genera eventualmente un aumento en el standard de vida de toda la población. Sin embargo, desde el punto de vista de los dirigentes sindicales, lo que observan es que la reforma comercial transforma a trabajadores ocupados en cesantes, los cuales no son reabsorbidos tan rápidamente en las nuevas fuentes de empleo que se generan; adicionalmente, los nuevos empleos se originarían en otros lugares geográficos y en otro tipo de ocupación la cual requiere una calificación diferente (Blinder, 1987).

En otras palabras, una reforma comercial genera un gran costo social; el efecto sobre el empleo industrial puede no ser trivial. En el caso chileno la reforma comercial de la década del setenta habría producido una pérdida de ocupaciones industriales cercana al 10% del empleo industrial (ver Meller, 1984 y 1992a). Pero por otra parte, la preservación de fuentes de empleo en actividades que tienen una productividad relativamente baja, también implica un costo de recursos para la sociedad; si se considera que las remuneraciones del factor trabajo representan aproximadamente 1/3 a 1/2 del precio del bien final, el costo incurrido en mantener en actividad sectores ineficientes equivale 2 a 3 veces el monto total de la planilla de pagos a los trabajadores. En consecuencia, sería más conveniente destinar este monto de recursos a programas específicos orientados a capacitar o reentrenar, y reubicar a los trabajadores que queden desplazados por las consecuencias de una liberalización comercial.

Tradicionalmente se destaca el hecho de que una reforma comercial genera una reasignación eficiente de recursos lo cual se traducirá en un aumento del bienestar social; las mediciones (estáticas) en torno al monto de estas ganancias de bienestar son generalmente modestas, 1% a 2% del PGB. En realidad, el problema político central de una reforma comercial está asociado al gran volumen de recursos que son redistribuidos entre distintos sectores de la población; las ganancias netas de bienestar serían relativamente reducidas en relación a la redistribución global de recursos que genera una liberalización comercial. Como lo señala Rodrik (1992) la pregunta crucial sería "¿cuántos dólares de ingreso son redistribuidos de un grupo a otro en comparación con el aumento de dólares debido a la ganancia neta de eficiencia?". En la reforma comercial chilena habría habido una reasignación intersectorial de recursos cercana al 4% del PGB; la industria disminuye su participación relativa del 25% al 21% del PGB (comparando fines de la década del sesenta y fines de la década del setenta).

Dado los grandes costos de ajuste y el gran impacto redistributivo que tiene una reforma comercial ¿por qué hubo tan poca oposi-

ción a la liberalización comercial chilena durante las décadas del setenta y del ochenta?. La respuesta obvia es que bajo un régimen dictatorial, aún para los empresarios el costo de la discrepancia puede ser muy elevado; las autoridades económicas de la época podían hacer las modificaciones que quisieran mientras que las FF.AA. se encargaban de asegurar la mantención del "ceteris paribus".

El cambio en los precios relativos internos es el mecanismo a través del cual la reforma comercial induce la reasignación de recursos y genera la redistribución de ingresos. Para examinar estos fenómenos, resulta conveniente distinguir dos precios relativos distintos: 1) P_M/P_X (precio de bienes competitivos con importaciones/precio (interno) de bienes exportables); si existe una tarifa t (y no hay subsidio a las exportaciones) se tiene: $P_M/P_X) = eP^*_M(1 + t)/eP^*_X$, lo que se reduce a: $P_M/P_X = T_I(1 + t)$, en que $T_I = P^*_M/P^*_X$ son los términos de intercambio que enfrenta el país en los mercados internacionales. 2) P_T/P_N (precio de bienes transables/precio de bienes no transables); $P_T = F(P_X, P_M)$, y P_T/P_N es el precio relativo que es alterado por variaciones en el tipo de cambio real.

El precio relativo P_M/P_X permite examinar la reasignación y redistribución intra-sectorial dentro del sector productor de bienes transables (exportables y competitivos con importaciones). Una liberalización comercial, i.e. una reducción del nivel de aranceles t implica una caída en P_M/P_X, lo cual se traduce en una disminución del sesgo anti-exportador que hay en la economía (cuando prevalecen altos niveles arancelarios); este cambio de precios relativos induce una transferencia de recursos y de ingresos del sector competitivo con importaciones al sector exportador. Obsérvese que variaciones del tipo de cambio no afectan al precio relativo P_M/P_X; este precio relativo experimenta variaciones ante cambios en T_I.

El precio relativo P_T/P_N permite examinar la reasignación y redistribución inter-sectorial entre el sector transable y no-transable. En este caso, la evolución del tipo de cambio (real) es crucial para las variaciones que experimenta este precio relativo. Una devaluación real incrementa P_T/P_N y por lo tanto genera mayores incentivos relativos para la producción de bienes transables (tanto exportables como bienes competitivos con importaciones).

Luego, una liberalización comercial que está acompañada por una devaluación real, incentiva la expansión de las exportaciones a través de dos mecanismos distintos: la disminución de P_M/P_X y el aumento de P_T/P_N. Por otra parte, el impacto sobre el sector nacional productor de bienes sustitutos (o competitivos) de las importaciones dependerá del efecto neto resultante de la reducción de aranceles t y el incremento en el tipo de cambio real. Ahora bien, en el caso de que la reforma comercial coincide con una apreciación cambiaria, ambos precios relativos, P_M/P_X y P_T/P_N caen, con lo cual hay un efecto doblemente negativo para el sector nacional competitivo con las importacio-

nes, mientras que el efecto sobre el sector exportador es ambiguo (i. e., va a depender de cuál precio relativo experimenta la mayor variación).

Esta argumentación conceptual complementa lo señalado previamente en relación a las dos reformas comerciales chilenas (la de la década del setenta y la de la década del ochenta) y los resultados obtenidos en cada una de ellas. En la reforma comercial de la década del setenta, a partir de 1978, ambos precios relativos P_M/P_X y P_T/P_N comienzan a declinar; el efecto combinado de esto genera eventualmente un gran número de quiebras de empresas industriales nacionales sustituidoras de importaciones. Por otra parte, a pesar de la apreciación cambiaria, se observa una expansión continua de las exportaciones chilenas hacia fines de la década del setenta; ésta se explicaría por la reducción persistente del sesgo antiexportador, i. e., caída de P_M/P_X que neutraliza parcialmente el efecto negativo de la apreciación cambiaria. En cambio, en la reforma comercial de la década del ochenta, la declinación de P_M/P_X es sobrecompensada por la sobredevaluación real (ver cuadro 4); es así como se observa conjuntamente una significativa expansión de las exportaciones acompañada de un incremento importante de la industria nacional sustituidora de importaciones. Además, parte de esta última comienza a exportar parte de su producción a comienzos de la década del noventa (ver Campero y Escobar, 1992).

Una reforma comercial que simplifica la estructura tarifaria tiene muchos atractivos; el caso extremo, tarifa homogénea, posee varias cualidades. En primer lugar, es fácil de administrar y de fiscalizar; en segundo lugar, elimina los incentivos para la corrupción a nivel individual, i.e., un agente de aduana no tiene incentivos para ser "convencido" de que un automóvil es idéntico a una camioneta o a un tractor. Por último, una estructura tarifaria homogénea le proporciona al Gobierno un instrumento poderoso para resistir las presiones de grupos de interés específicos (Rodrik, 1990). Cualquier variación respecto a la regla homogénea presenta gran visibilidad; no es fácil responder el cuestionamiento ¿por qué se le ha dado mayor protección al sector j y no al sector k?. Sin embargo, el razonamiento anterior también podría extenderse para el caso en el cual se utilizaran dos o tres categorías arancelarias claramente especificadas; faltaría por resolver el problema de la fiscalización para evitar "confusiones" a nivel de burócratas individuales.

Reexaminemos finalmente la pregunta inicial, ¿por qué el consenso pro-ISI de la década del sesenta ha sido sustituido por el consenso pro-exportador de la década del noventa?.

Hay varios elementos distintos. En primer lugar, el éxito económico-exportador asiático ha mostrado que el uso de las exportaciones como motor de crecimiento es un mecanismo muy poderoso para aumentar el ingreso "per cápita"; además, pequeños países asiáticos

han probado que es posible exportar bienes manufacturados a los países desarrollados. En segundo lugar, ha habido cambios profundos en el entorno internacional, existiendo actualmente una gran y creciente interdependencia económica global; hay una percepción positiva respecto a una mayor integración a los mercados mundiales, i.e., se cree que los beneficios de integrarse son mayores que los costos de ajuste en los cuales hay que incurrir para lograr dicha integración. En realidad, ha habido una aceleración en la innovación tecnológica; en la década del noventa, un retraso relativo de 10 años entre un país en desarrollo y uno desarrollado es equivalente a un retraso de 30 años de la década del cincuenta. En términos visuales, los patrones de crecimiento de los países eran similares en la década del cincuenta a una especie de carrera de carretas; actualmente se observa una competencia de autos de carrera fórmula uno. En tercer lugar, ha habido una modificación respecto a la evaluación de los costos y beneficios de la inversión extranjera; la discusión sobre expropiación y nacionalización de la década del sesenta ha sido sustituida en la década del noventa por la de generación de un entorno favorable y regulaciones atractivas para inducir el ingreso del máximo flujo posible de inversiones extranjeras.[5]

4. Efectos empíricos de la reforma comercial chilena

Como se vio previamente, una reforma comercial genera un cambio en los precios relativos internos alineándolos con los precios relativos internacionales; esto induce eventualmente una reasignación de recursos de acuerdo a las ventajas comparativas (estáticas) del país. En consecuencia, aquel sector que gozaba de la mayor protección relativa en el período pre-reforma comercial, será el que experimentará el mayor proceso de reestructuración y de ajuste; esto es lo que sucede precisamente con el sector industrial.

La reestructuración intersectorial generada por la reforma comercial chilena induce una reasignación intersectorial de recursos que a fines de la década del setenta (post-apertura comercial) alcanza una magnitud cercana al 4% del PGB (ver cuadro 6); el sector industrial experimenta la mayor contracción relativa, equivalente al 3.11% del PGB. Estas variaciones porcentuales utilizan el año 1967 como año base, pre-reforma comercial (ver Valdés (1992) para discusión metodológica y cálculos respectivos). Considerando la situación prevaleciente a fines de la década del ochenta se observa que la industria experimenta una contracción relativa adicional cercana a 0.9% del PGB (cuadro 6).

En síntesis, la mayor parte de la reasignación intersectorial inducida por la reforma comercial chilena se verificó de inmediato, a fines de la década del setenta; entre 1970 y 1979, la industria reduce su participación relativa en el PGB del 24.7% (1970) al 21.8% (1979); en 1990, este porcentaje se reduce aún más hasta alcanzar el

20.6%. Luego, ha existido un cierto grado de desindustrialización en la economía chilena; pero, la drástica apertura comercial chilena de la década del setenta no ha eliminado (o "barrido") al sector industrial chileno.

Cuadro 6
REESTRUCTURACION INTERSECTORIAL DE LA ECONOMIA CHILENA a/
SEGUN SECTOR ECONOMICO. AÑO 1967 (año base)
(% c/r del PGB) a/

Sector	Período 1978-1980	Período 1988-1990
Agropecuario	-0.86	-0.50
Pesca	0.17	0.47
Minería	0.39	0.57
Industria	-3.11	-3.99
Comercio	1.15	1.11
Otros	2.26	2.34

Fuente: Valdés (1992).

a/ Las variaciones sectoriales con respecto al PGB utilizan el año 1967, año pre-apertura comercial, como año base. Los porcentajes del cuadro corresponden a las variaciones porcentuales relativas de cada sector con respecto a dicha base.

Adicionalmente a la reestructuración intersectorial mencionada previamente, hay una significativa reestructuración intrasectorial en el sector industrial chileno. El cuadro 7 proporciona la evolución del producto para algunas ramas industriales seleccionadas antes y después de la reforma comercial. Puesto que la estructura arancelaria final consistió en un arancel parejo del 10% (1979), es posible suponer que aquellas ramas industriales que tenían inicialmente los niveles de protección más elevados serían las que habrían tenido los mayores problemas de ajuste. En este sentido es posible apreciar que textiles y vestuario, cuya tarifa nominal era relativamente elevada (150%) en 1974, ha tenido tasas negativas de crecimiento que fluctúan entre -5% y -6.6% en el período 1974-1985; la participación relativa de la rama textil y vestuario dentro de la industria se reduce de 13.7% (1974) a 7.7% (1985). Sin embargo, por otra parte, ramas manufactureras que tenían similares niveles de tarifas nominales (83%) en 1974, alimentos y maquinarias (y productos metálicos) han tenido comportamientos muy distintos: el resultado final ha sido que mientras los alimentos manufacturados aumentan su participación industrial del 28.8% (1974) al 38.3% (1985) la maquinaria (y productos metálicos) disminuyen su porcentaje del 19.1% (1974) al 12.4% (1985).[6] En líneas generales, el cambio de la composición industrial pareciera estar relacionado al comportamiento de las exportaciones industriales; esto indicaría que

aquellas ramas manufactureras vinculadas al procesamiento de los recursos naturales existentes en el país se expanden mientras que el resto experimenta una contracción (relativa, y en algunos casos, absoluta). Esto se examinará a continuación.

Cuadro 7
EVOLUCION DEL PRODUCTO PARA RAMAS INDUSTRIALES SELECCIONADAS — CHILE, 1974-1985
(porcentajes)

Industria Manufacturera	Tarifa Nominal 1974 a/	Crecimiento Medio Anual 1974-1981	Crecimiento Medio Anual 1974-1985	Participación relativa en la industria total 1974	1981	1985
Alimentos b/	83	3.8	2.7	28.8	34.8	38.3
Textil y Vestuario	150	-6.6	-5.0	13.7	7.9	7.7
Papel e Imprenta	105	2.5	1.1	8.7	9.6	9.8
Química	66	0.4	-0.8	16.7	16.2	15.3
Productos Metál. y Maquinaria	83	0.6	-3.8	19.1	18.6	12.4

Fuente: Banco Central.
a/ Se han utilizado valores promedio.
b/ Incluye productos alimenticios, bebidas y tabaco.

Para analizar de manera más específica la reestructuración intra-industrial generada por la reforma comercial chilena, Valdés (1992) clasifica 67 ramas industriales de 4 dígitos CIIU en 4 sectores diferentes según su orientación productiva: basado en los recursos naturales (RN) de exportación, sustituidor de importación (ISI), orientado al mercado doméstico (MD), y otros (no clasificables en los 3 sectores anteriores).[7] El año 1967 se utiliza como año base pre-reforma comercial; el año 1979 se usa como año post-apertura comercial (de la década del setenta); el año 1989 se usa como año de consolidación de la apertura comercial. Los resultados más interesantes ilustran lo siguiente (cuadro 8): a) Los sectores industriales basados en el procesamiento de RN de exportación exhiben una significativa expansión a fines de la década del ochenta, una vez que ya está consolidada la reforma comercial; obsérvese que al finalizar el proceso de apertura comercial de la década del setenta, estos sectores han experimentado una contracción relativa de 0.72% (PGB) para luego tener una mayor expansión relativa de 1.14% (PGB) a fines de la década del ochenta, i.e., la reestructuración intraindustrial de reasignación de recursos hacia los sectores procesadores de RN de exportación en la década del ochenta es cercana al 2% del PGB. b) Los sectores ISI, experimentan una significativa contracción relativa de 3.42% (PGB) al

término de la reforma comercial de la década del setenta; esta contracción relativa se incrementa adicionalmente casi en un 1% (PGB) en la década posterior. En este caso nuevamente se observa que la mayor parte del ajuste contractivo es experimentada en el período inmediato de implementación de la reforma comercial.

Cuadro 8
REESTRUCTURACION INTRA-INDUSTRIAL CHILENA SEGUN ORIENTACION PRODUCTIVA -AÑO 1967 (año base)
(% c/r del PGB) a/

Sector b/	1979	1989
Basado en Recursos Naturales de Exportación	-0.72	1.14
Sustituidor de Importaciones	-3.42	-4.36
Mercado Doméstico (No transable)	0.58	-0.24
Otros	0.19	-0.19

Fuente: Valdés (1992).
a/ Ver nota a/ cuadro 6.
b/ Ver Valdés (1992) para ramas industriales incluidas en cada uno de los sectores.

Las elevadas magnitudes anteriores de reestructuración intersectorial e intra-sectorial sugieren que ha habido un importante ajuste microeconómico. En efecto, varias empresas industriales han ido a la quiebra rápidamente; muchas empresas han postergado dicha decisión incurriendo en un gran endeudamiento interno. En realidad, no es posible establecer de manera inequívoca las causas específicas vinculadas al gran número de quiebras observado en el año 1982 (ver cuadro 9), las cuales pueden incluir las elevadas tasas reales de interés y/o la pérdida de competitividad de las barreras proteccionistas; el resultado final fue catastrófico para la industria chilena.

A nivel microeconómico, es importante visualizar las estrategias de supervivencia que adoptaron las empresas industriales chilenas. El rápido incremento de bienes importados, obligó a las empresas locales a aumentar su eficiencia interna. Este ajuste tomó diversas formas (Corbo y Sánchez, 1992): a) Una significativa reducción de la fuerza de trabajo; esto se vio facilitado por la nueva Ley Laboral de 1979 que eliminaba las restricciones sobre contratación y despidos; post-reforma comercial, las empresas contaban con una planta de trabajadores más pequeña que la que había pre-reforma comercial. Algunas empresas, sustituyen trabajador permanente por mano de obra estacionalmente disponible. Este tipo de ajuste incrementó notablemente la productividad de la mano de obra. b) Cambios en la estrategia de producción lo cual implicó disminuir el número de tipo de bienes producidos, especializándose en aquellos en que era más viable compe-

tir con los bienes importados; en algunos casos, algunas empresas optaban por concentrarse en la producción de bienes de menor calidad para competir con las importaciones baratas, pero en otros casos, la especialización estaba orientada a producir aquellos bienes que tenían en general mejor posibilidad de competir con las importaciones. Esto implicó en algunos casos el cierre de líneas de producción y de plantas ineficientes en algunas firmas que sobrevivieron a la competencia. c) El manejo de inventarios con "stocks" extremadamente reducidos y un cuidadoso manejo financiero, fueron dos elementos cruciales para la supervivencia de empresas.

Cuadro 9
NUMERO DE QUIEBRAS DE EMPRESAS a/ —CHILE, 1975-1983

	Trimestre				
	1º	2º	3º	4º	Total
1975	6	18	25	32	81
1976	23	40	36	32	131
1977	46	51	58	69	224
1978	69	69	70	104	312
1979	63	74	100	107	344
1980	68	113	125	109	415
1981	84	112	101	134	431
1982	125	238	224	223	810
1983	143	177	55		

Fuente: Sindicatura Nacional de Quiebras.
a/ La mayor parte corresponde a empresas industriales.

Muchas empresas ajustaron su proceso productivo sustituyendo valor agregado nacional por insumos importados.[8] Otras empresas incluso fueron aún más lejos transformándose en importadores de aquellos bienes que estaban produciendo; de esta forma podían aprovechar el mecanismo de ventas y de distribución de bienes que poseían; i.e., estas empresas utilizaron una especie de diversificación de portafolio de su producción, en que parte de la demanda interna era abastecida por importaciones y otra parte por producción local.

Uno de los mayores problemas generados por una reforma comercial es el efecto de ésta sobre el empleo industrial; dada la gran reestructuración intersectorial e intraindustrial descrita previamente, éste es un problema serio que estuvo presente en el caso chileno en la década del setenta. Según el cuadro 10, la evolución del empleo industrial durante la implementación de la reforma comercial sería la siguiente:[9] i) El nivel del empleo industrial habría caído en un 24% entre 1974 y 1981; sin embargo casi el 60% de dicha caída sería

consecuencia de la recesión del año 1975. ii) En el período 1976-1981 ó 1977-1980 el empleo industrial se redujo a una tasa cercana al 2% anual; i.e., la apertura comercial habría reducido el nivel del empleo industrial en una cifra cercana al 10%, lo cual representaría aproximadamente 50 000 fuentes de trabajo.

En síntesis, en el período conectado muy cercanamente a la implementación de la reforma comercial el impacto de la apertura comercial sobre el empleo industrial habría sido negativo; el sector industrial, que generaba empleo a un ritmo anual del 2.9% en la década del sesenta, experimenta una disminución de fuentes de trabajo industrial o expulsión de mano de obra a una tasa cercana al 2% anual durante el período 1976-1981. Como el empleo industrial representaba alrededor del 18% de la ocupación total, el abandono del rol dinámico que jugaba el sector industrial en el sesenta superpuesto a la contracción que experimenta en el período 1974-1981 genera una disminución relativa del empleo industrial en el total de 3 puntos porcentuales, i.e. representa el 15% del empleo total a comienzos de la década del ochenta; para evaluar el impacto neto de la apertura comercial sobre el empleo total, habría que considerar la expansión que experimentaron el sector comercio (como consecuencia de la expansión de las importaciones) y los sectores productores de recursos naturales.

Cuadro 10
INDICES DE EMPLEO INDUSTRIAL 1974-1981
1975 = 100

Año	Encuestas al Sector Industrial	
	SOFOFA (1)	INE (2)
1974	110.4	107.5
1975	100.0	100.0
1976	92.6	94.3
1977	92.1	95.9
1978	92.0	94.1
1979	91.0	92.8
1980	87.1	87.8
1981	84.6	81.6

Fuentes: Columna (1): SOFOFA, Síntesis Económica, Departamento de Estudios. Columna (2): INE, Anuario de Industrias Manufactureras, establecimientos con 50 ó más personas ocupadas.

Una liberalización comercial induce una expansión de las importaciones la cual estimula un aumento de la eficiencia técnica interna; este incremento de eficiencia técnica es generado por la reasignación de recursos (según ventajas comparativas), el aumento de la escala de

producción (mejor aprovechamiento de las economías de escala), la reducción de la ineficiencia X (las empresas ineficientes o aumentan su eficiencia o desaparecen del mercado), y el incremento de la productividad total de los factores productivos (inducida por el uso del nuevo "know how" y de la tecnología moderna).[10] Utilizando una variada gama de indicadores de eficiencia, Marshall (1992) señala que la evidencia empírica (basada en información a nivel de establecimiento industrial) revela que ha habido incrementos significativos a nivel industrial global en prácticamente todos los indicadores de eficiencia medidos, entre 1974 y 1979. Por el contrario, no habría cambios significativos, o incluso hay un deterioro de la eficiencia entre 1979 y 1986. Al analizar industria por industria, los resultados son más mezclados. No obstante, en la mayoría de los casos los indicadores de eficiencia, especialmente los que se refieren a la eficiencia de escala y a la productividad total de los factores tendieron a mejorar durante el primer período (1974-1979); los resultados fueron más deficientes en el segundo período (1979-1986). Por último, los resultados econométricos del estudio de Marshall (1992) sugieren la existencia de una relación positiva y significativa entre la apertura comercial, medida como la tasa efectiva de protección o como el grado de penetración de las importaciones, y la eficiencia técnica. Esto es válido, en general, en las estimaciones de las funciones de producción del total de las empresas; la evidencia es más sólida en lo referido a la eficiencia de escala y a la eficiencia total de factores.

5. La expansión de las exportaciones chilenas

Hay diversos indicadores que ilustran la significativa expansión que han experimentado las exportaciones chilenas en el período 1970-1990: 1) El nivel de las exportaciones alcanzaba a US$ 1 100 millones en 1970 y es cercano a US$ 10 000 millones en 1992. 2) La participación relativa de las exportaciones en el PGB se incrementa de 16% (1970) a 34% (1990). 3) El ritmo promedio anual de crecimiento de las exportaciones es 7.9% en el período de 20 años (1970-1990), mientras que el PGB se expande a una tasa media anual de 1.7% en el mismo período. 4) Aún más, la tasa promedio anual de las exportaciones no-cobre es 11.7% en el período 1970-1990. Esto induce una diversificación de la canasta exportadora chilena; la participación relativa del cobre en las exportaciones totales disminuye del 80% (1970) a menos del 45% (1992).

A nuestro juicio, un indicador muy significativo del rol preponderante que han adquirido las exportaciones chilenas en la economía nacional es el creciente número de empresas exportadoras chilenas que han surgido en la segunda mitad de la década del ochenta. El número de empresas exportadoras (incluyendo empresas chilenas, empresas con capital mayoritario extranjero y "joint ventures") que exportan más de un millón de dólares anuales ha aumentado de 235 (1986) a más de 500 (1991) (ver cuadro 11); el número de empresas que exportan más de US$ 100 000 aumenta de casi 900 (1986) a más de 1 800 (1991).

Cuadro 11
NUMERO DE EMPRESAS EXPORTADORAS SEGUN VALOR EXPORTADO — 1986-1991
(Nº de empresas)

Valor Exportado	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Más de US$100 millones	4	6	8	8	8	9
Entre US$10 millones y US$100 millones	38	50	66	76	87	103
Entre US$1 millón y US$10 millones	193	248	303	341	431	514
Entre US$100 000 y US$1 millón	661	772	854	892	1 034	1 210
Total	896	1 076	1 231	1 317	1 560	1 836

Fuente: Banco Central, información no publicada.

Mientras que en el período pre-1970 la falta de capacidad empresarial privada era considerada como uno de los factores determinantes del bajo crecimiento económico chileno, durante la segunda mitad de la década del ochenta puede constatarse la presencia de una nueva generación de empresarios chilenos con mentalidad exportadora que plantean que "su mercado es el mundo". Es muy difícil probar la causalidad existente entre las profundas reformas económicas implementadas en la economía chilena en la década del setenta (entre ellas la reforma comercial) y la aparición de esta nueva generación de empresarios exportadores. Pero como se ha señalado previamente, las reformas estructurales han inducido una serie de cambios en los precios relativos que han generado claros incentivos para la expansión de las exportaciones; la reducción de la protección arancelaria reduce el sesgo anti-exportador y el aumento del tipo de cambio real estimula la producción de bienes transables, lo cual es un estímulo doble para el sector exportador.

En la primera sección se ha destacado el papel fundamental que juega un tipo de cambio real alto y estable para la promoción de las exportaciones y para asegurar el "éxito" de una apertura comercial. Luego, un tema crucial consiste en la implementación de una devaluación real y evitar la erosión cambiaria a través del tiempo.

En efecto, es importante distinguir entre una devaluación nominal y una devaluación real. Aun cuando una devaluación nominal produce una devaluación real en el corto plazo, en un contexto inflacionario dicha devaluación real puede erosionarse rápidamente. Para transformar una devaluación nominal en una devaluación real se requiere el uso de políticas macroeconómicas, fiscal y monetaria, que sean

complementarias, i.e., restrictivas; pero ésta es una condición necesaria pero no suficiente. En una economía con un alto nivel de indexación, como la economía chilena, se requiere que haya un proceso de desindexación, para así posibilitar el cambio en los precios relativos. La mayor parte de la literatura económica se ha concentrado en la indexación salarial o la existencia de salarios rígidos como el obstáculo principal para la implementación de una devaluación real; i.e., una devaluación real requiere una caída del salario real. Si existe indexación salarial, entonces se requiere la desindexación salarial; si los salarios son rígidos a la baja debido a la presencia de sindicatos poderosos, entonces se requiere negociar con estos sindicatos, o bien, en un régimen autoritario "debilitar" el poder de negociación de los sindicatos. En síntesis, la implementación de una devaluación real genera un conflicto político y social.

Veamos analíticamente la relación entre la devaluación y el salario real. Sea W el salario nominal; luego, el salario real w será: $w = W/P$ en que P es el IPC; sea P el promedio ponderado geométrico de los precios de los bienes transables y no transables: $P = P_T^{\alpha} P_N^{1-\alpha}$ en que α es la participación de los bienes transables en la canasta de consumo ($0 < \alpha < 1$). Supongamos que P_N se determina según el criterio de "mark up" sobre el costo unitario de la mano de obra, i.e., $P_N = (1 + u) W (L_N/Y_N)$ en que u es el "mark up", y L_N/Y_N es el número de unidades de trabajo usado por una unidad del bien no transable (Y_N). Luego, después de cierta sustitución algebraica se obtiene que el salario real es:

$$w = \frac{Y_N}{(1+u)L_N} \left(\frac{P_N}{P_T}\right)$$

El propósito de una devaluación es generar una caída en el precio relativo P_N/P_T. Si el "mark up" u es constante y el coeficiente técnico Y_N/L_N es independiente del nivel de producción Y_N, entonces una caída de P_N/P_T reduce el salario real w (el coeficiente α es positivo).[11] El impacto de la devaluación sobre la reducción del salario real aumenta con el coeficiente α, i.e., mientras mayor sea la participación relativa de los bienes transables en la canasta de consumo.

En la economía chilena, la devaluación real implementada durante la década del ochenta tiene como contrapartida la caída de los salarios reales. El cuadro 12 proporciona distintos indicadores de salarios reales; usando el promedio de los años 1980-1981, se puede observar que a excepción del índice oficial de salarios y del índice salarial del sector financiero, el resto de los indicadores indica que la contracción salarial habría sido superior al 20%, y además, sostenida en el tiempo, para validar las devaluaciones abruptas implementadas en 1982, 1984 y 1985.[12]

Cuadro 12
INDICADORES DE SALARIOS REALES -CHILE, 1980-1987
1980-1981=100

	Indice Oficial de Salario Real (1)	Indice de Ingreso Mínimo Líq. (2)	Indice de Salario de la Construcc. (3)	Indice de Salarios Industria-les (4)	Indice de Salarios Sector Financ. (5)	Indice de Salario de Empleadas Domésticas (6)
1980	95.7	97.7	97.3	95.6	101.8	95.1
1981	104.3	102.3	102.7	104.4	98.2	104.9
1982	104.6	101.2	97.5	101.0	110.9	n.d.
1983	93.1	79.3	73.0	89.7	97.9	n.d.
1984	93.4	69.5	63.0	84.0	92.6	n.d.
1985	89.2	64.7	52.9	77.0	84.5	67.3
1986	91.0	60.3	49.1	72.9 a/	85.0	73.1
1987	90.8	55.5	48.2	-	86.1	79.1

Fuente: Columnas 1 y 4: INE, Indicadores de Coyuntura, varios años. Columnas 2 y 6: Arellano (1988). Columna 3: Cámara Chilena de la Construcción. Columna 5: Superintendencia de Bancos.
a/ Preliminar.

III. REFORMA COMERCIAL Y TOPICOS MACROECONOMICOS

1. Evolución de la balanza comercial y de la cuenta corriente

El cuadro 13 proporciona la evolución de la balanza comercial y de la cuenta corriente. Cuando se comienza a implementar la reforma comercial en la década del setenta, la balanza comercial está prácticamente equilibrada en el período 1974-1977. Al examinar la evolución de las exportaciones e importaciones en este período inicial se observa que el nivel de exportaciones de 1974 y de 1977 son prácticamente similares en términos de dólares corrientes. En cambio, la evolución de las importaciones muestra una severa reducción inicial que es consecuencia de la profunda contracción del PGB de 1975 (12.9%), para luego experimentar una acelerada expansión en 1977. Cabe señalar que entre 1974 y 1977 la tarifa nominal promedio se reduce del 75% al 22% (ver cuadro 4) y simultáneamente han sido eliminados la mayoría de las barreras no arancelarias. Pero por otra parte, hasta 1979, el tipo de cambio mantiene una depreciación real relativamente elevada, aun cuando no compensatoria de la sucesiva desgravación arancelaria (ver cuadro 4).

En síntesis, en los años 1975 y 1976, debido a la contracción económica, las importaciones no reaccionan ante la abrupta reducción de las barreras tarifarias y no tarifarias. Sin embargo, cuando comienza la recuperación económica, se observa una acelerada expansión de las importaciones, la cual supera largamente el crecimiento de las exportaciones; este desequilibrio comercial comienza a generar un creciente déficit en la cuenta corriente, el cual se incrementa desde un 4.5% (PGB) en 1977 hasta alcanzar un 14.5% (PGB) en 1981. La apreciación cambiaria que se implementa en 1979, como producto de la política de tipo de cambio nominal fijo, estimula la expansión de las importaciones generando el insostenible déficit de la cuenta corriente de 1981.

Durante la década del ochenta, la reducción del déficit de la cuenta corriente adquirió la primera prioridad; como se señaló previamente, la crisis de la Balanza de Pagos de 1982 y 1983 se enfrentó en el caso chileno a través del no uso de restricciones cuantitativas o de barreras no arancelarias para controlar las importaciones. Se utilizaron dos tipos de mecanismos distintos: i) la implementación de una severa contracción interna, en que el PGB cae 16% en los años 1982 y 1983 mientras que el desempleo supera el 30%; ii) el incremento de aranceles de 10% a 35% (ver cuadro 5) y la implementación de una gran devaluación real (ver cuadro 5).

Cuadro 13

EVOLUCION DE LA BALANZA COMERCIAL Y CUENTA CORRIENTE — CHILE, 1973-1990

	Exportaciones (FOB) (millones de dólares corrientes) (1)	Importaciones (FOB) (2)	Balanza Comercial a/ (bienes y servicios) (3)	Déficit de Cta.Cte. (% PGB) (4)	Déficit Fiscal (% PGB) (5)
1973	1 309	1 288	-197	-	10.5
1974	2 151	1 794	-37	2.5	6.6
1975	1 590	1 520	-217	5.6	0.0
1976	2 116	1 479	-446	-1.5b/	-3.0b/
1977	2 185	2 151	-262	4.5	-0.9
1978	2 460	2 886	-669	7.1	-2.2
1979	3 835	4 190	-604	5.7	-5.2
1980	4 705	5 469	-1 144	7.7	-5.5
1981	3 836	6 513	-3 378	14.5	-2.9
1982	3 706	3 643	-492	9.5	2.3
1983	3 831	2 845	534	5.7	3.1
1984	3 651	3 288	-193	10.7	3.5
1985	3 804	2 955	511	8.3	3.6
1986	4 199	3 099	666	6.5	1.0
1987	5 223	3 994	766	4.3	-0.2
1988	7 052	4 833	1 576	0.8	
1989	8 080	6 502	944	2.9	
1990	8 310	7 065	794	2.2	

Fuente: Banco Central (Balanza de Pagos y Cuentas Nacionales) para columnas (1),(2),(3) y (4). Larraín (1991) para columna (5).

a/ Incluye la balanza comercial (FOB) de bienes más los servicios no-financieros.

b/ Un signo negativo implica la existencia de superávit de cuenta corriente o del déficit fiscal.

Como resultado de lo anterior, por una parte hay una drástica contracción del nivel de las importaciones; obsérvese que considerando las cifras en dólares corrientes, durante los 4 años del período 1983 a 1986, las importaciones son inferiores al 50% del nivel alcanzado en 1981, y sólo en 1989 se alcanza este último nivel (cuadro 13). Por otra parte, las exportaciones comienzan a expandirse lentamente al comienzo; esto no se observa en las cifras nominales (dólares corrientes) del período 1982-1986 (cuadro 13), pero la tasa de crecimiento anual de las exportaciones de los años 1984 y 1985 es cercana al 7% y alcanza casi al 10% en 1986. De esta forma, gracias a la expansión de las exportaciones y el moderado crecimiento de las importaciones, el déficit de la cuenta corriente a fines de la década del ochenta alcanza un nivel financiable (inferior al 3% del PGB); simultáneamente

ha habido una gran reducción del nivel de aranceles nominales desde el 35% (1984) al 15% (1990) (ver cuadro 5).

En la mayoría de los países latinoamericanos cuando se genera la crisis de la Balanza de Pagos del comienzo de la década del ochenta se observa que existe un desequilibrio externo con un déficit relativamente grande del sector público. Tradicionalmente se ha aseverado que un déficit elevado e insostenible de la cuenta corriente sería causado por un déficit elevado e insostenible del sector público. La experiencia chilena de la década del setenta y comienzos del ochenta es una excepción a esta "regla".

En efecto, los déficit crecientes de la cuenta corriente que se observan en el caso chileno a partir del año 1977 hasta 1981, están acompañados por superávit fiscales.[13] En otras palabras, el elevado desequilibrio externo generado en la economía chilena ha correspondido al desequilibrio entre gasto e ingreso del sector privado; i.e., no es efectivo que haya desequilibrios comerciales "buenos o malos" según si estos son generados por desequilibrios entre gasto e ingreso del sector privado o del sector público; lo que requiere preocupación es la generación de desequilibrios externos que no sean sostenibles ni flexibles en el mediano y largo plazo.

2. El "timing" de una reforma comercial

Desde el punto de vista teórico el "timing" óptimo de una reforma comercial debiera considerar los siguientes elementos: a) La economía se encuentra en la parte superior del ciclo económico. b) El país posee una gran disponibilidad de reservas internacionales. c) Desde el punto de vista de la velocidad, la expansión de las exportaciones debiera preceder a la expansión de las importaciones.

La reforma comercial chilena de la década del setenta viola los 3 elementos anteriores. En primer lugar, cuando comienza la implementación de la reforma comercial, la disponibilidad de las reservas internacionales era inferior a las requeridas por un mes de importaciones. Además, durante 1975 la economía experimenta una severa contracción, i.e., está en la parte más baja del ciclo económico. Sin embargo, como se observó previamente, esto frena la expansión de las importaciones por 2 a 3 años, y da tiempo para el incremento del proceso exportador.

Pero, uno de los problemas complicados en una reforma comercial, es que a medida que la autoridad económica va perdiendo instrumentos de política económica, no puede controlar la velocidad del proceso. Esto está relacionado a la asimétrica velocidad de expansión de las exportaciones e importaciones; en efecto, en el caso chileno, mientras las exportaciones poseen una cota superior de crecimiento anual que es del orden del 15% (período 1974-1979), las importaciones parecieran

tener una cota inferior de crecimiento anual que es del orden del 15%; de hecho, las importaciones chilenas crecen al 22% anual entre 1976 y 1981.

Esta asimetría en las velocidades de expansión de exportaciones e importaciones implica que la reforma comercial chilena de la década del setenta requiere un financiamiento externo para el déficit de la cuenta corriente del 5% (PGB) por un período de 5 años.

Un elemento de distinta naturaleza respecto al "timing", es la relación que debiera haber entre la reforma comercial (y las reformas estructurales en general) y un programa de estabilidad macroeconómica. Existe cierto consenso en la literatura en torno a que la estabilidad macroeconómica es un prerequisito para la implementación de la reforma comercial; la existencia de un entorno macroeconómico inestable incrementa la probabilidad del fracaso de una reforma comercial.

Nuevamente el caso chileno no valida el planteamiento consensual. Un programa de estabilización macroeconómico puede demorar varios años; lo mismo sucede con la implementación de una reforma comercial. La reforma comercial chilena de la década del setenta fue iniciada y principalmente implementada en un contexto inflacionario de 3 dígitos durante 3 años (1974-1976). Para racionalizar y simplificar un régimen de comercio exterior caótico, no se requiere una inflación de 1 dígito; eso se puede hacer y se debe hacer en todo momento. El dilema central que se presenta entre un programa de estabilidad macroeconómica y una reforma comercial, se concentra en el rol que desempeña el tipo de cambio; cuando el tipo de cambio se utiliza para un objetivo, genera problemas en el otro objetivo.[14]

3. La credibilidad de una reforma comercial

La credibilidad constituye un elemento importante para la sustentabilidad y el éxito de una reforma comercial. Conectado a esto, las expectativas que adquiere el sector privado pasan a constituirse en una especie de profecía autocumplida; si existe credibilidad con respecto al eventual éxito de la reforma comercial (o de una política económica o reforma estructural en general), ésta resulta exitosa, y si no existe credibilidad, ésta fracasa. Luego, ¿qué es lo que le da credibilidad a una reforma?

La experiencia chilena de la década del setenta sugiere que la credibilidad está asociada a los parámetros globales más que a las características específicas de una determinada reforma. Como se señaló previamente con respecto a la reforma comercial chilena (de la década del setenta), los elementos y características específicas de ésta fueron modificadas de manera reiterada, se modificó la estructura tarifaria final adoptada como objetivo, la velocidad de implementación de la reforma, y el rol de las políticas complementarias (por ej., los

cambios referidos a la evolución del tipo de cambio). Sin embargo, se mantuvo reiteradamente el objetivo global, i.e., la reducción persistente de los niveles de protección existentes en la economía chilena.

Para asegurar la credibilidad en la reforma comercial, son importantes las declaraciones públicas reiteradas realizadas por funcionarios públicos claves. En el caso chileno, los economistas de Chicago (i.e., los "Chicago boys") y el General Pinochet desempeñaron un rol; estos le proporcionaron gran credibilidad a las reformas por cuanto la gente eventualmente fue convencida de que la reforma comercial iba a implementarse totalmente independientemente del nivel del costo social que generara. Por otra parte, la larga permanencia en el poder de los funcionarios claves, casi 17 años, genera la sustentabilidad de las reformas, lo cual es un elemento importante para la credibilidad.

4. Reforma comercial y movilidad de capitales[15]

En las experiencias liberalizadoras del Cono Sur de la década del setenta, mientras Argentina y Uruguay abrieron primero la cuenta de capitales, Chile primero liberalizó la balanza comercial. Existiría consenso respecto a que la estrategia chilena sería la más adecuada;[16] como se señaló previamente, una reforma comercial exitosa requiere un aumento en el tipo de cambio real para incentivar la expansión de las exportaciones y permitir el ajuste del sector nacional productor de bienes sustitutos de importaciones.

Una liberalización prematura de la cuenta de capitales podría generar una apreciación del tipo de cambio, e inducir un déficit comercial creciente; la sobrevaluación de la moneda local puede comprimir la rentabilidad del sector transable durante un período en el cual requiere efectuar ajustes en su estructura productiva. Este fenómeno se debe a: i) La velocidad de ajuste del mercado de activos es mucho más rápida que la del mercado de bienes; esto podría generar una sobre-expansión ("overshooting") en el nivel de ingreso de capitales de corto plazo en relación al nivel de equilibrio de largo plazo, lo cual induce la apreciación del tipo de cambio (Edwards, 1984). ii) El mayor ingreso de capitales tiene un impacto monetario importante; la expansión monetaria estimula el aumento del gasto interno; esto puede generar un desequilibrio comercial creciente inducido por un efecto ingreso y un efecto cambio de precios relativos (aumenta el precio relativo de los bienes no transables). Por estos motivos se ha sugerido que haya un gran control sobre la cuenta de capitales durante la implementación de una reforma comercial.

Sin embargo, por otra parte se ha señalado que para minimizar los costos de ajuste vinculados a una liberalización comercial, es importante la disponibilidad de recursos externos; por lo tanto, la reducción simultánea de restricciones al ingreso de capitales ayudaría

a "suavizar" el ajuste en la transición de una economía protegida a una economía relativamente más abierta. La reforma comercial genera cambios en los precios relativos internos; las empresas que gozaban de altas barreras proteccionistas requieren hacer ajustes (cambios tecnológicos y entrenamiento de la mano de obra) para poder enfrentar la competencia externa, al mismo tiempo que se requiere aumentar la capacidad productiva del sector exportador. Luego, para reducir los costos de ajuste se requeriría un proceso gradual de liberalización de importaciones, y la disponibilidad de recursos para financiar los costos de ajuste. Además, debido a la mayor rapidez relativa en la expansión de las importaciones en relación a las exportaciones, durante la implementación de la reforma comercial podría generarse un déficit comercial. Luego, si un país no dispone de suficientes reservas internacionales para implementar una liberalización comercial, se ha sugerido que se implemente simultáneamente la liberalización de la cuenta de capitales para poder financiar el posible desequilibrio inicial generado por la implementación de la reforma comercial.

En definitiva, la apertura comercial requiere de una reasignación de recursos productivos hacia el sector exportador y hacia el sector local competitivo con las importaciones para posibilitar su reestructuración. Esta reasignación podría ser acelerada con mayor disponibilidad de créditos externos. Estos, sin embargo, aumentan el gasto interno incrementando el precio de los no transables, estableciendo precios relativos (transables/no-transables) y señales para la asignación de recursos distintas a las que prevalecerán en el largo plazo. Luego, para evitar el efecto no deseado generado por el influjo de crédito externo, sería necesaria la implementación de políticas que neutralizaran el aumento del gasto interno, i.e., que estimularan el ahorro.

A la luz de esta discusión, examinemos lo sucedido en el caso chileno. Durante la década del setenta transcurre un cierto lapso de tiempo entre la liberalización comercial y la posterior liberalización de la cuenta de capitales; aun cuando resulta difícil cuantificar la distancia temporal de ambos procesos, por cuanto ninguno de ellos se implementa de un día para otro, se podría estimar que habría un lapso de dos a cuatro años entre ambas reformas liberalizadoras. A pesar de esto, estas reformas liberalizadoras terminaron en una gran crisis de Balanza de Pagos en 1982. Se ha señalado que una de las lecciones del caso chileno es la necesidad de distanciar aún más ambos procesos liberalizadores (Edwards y Cox, 1987).

En la década del ochenta, para enfrentar el problema del desequilibrio externo, se reestablecieron los controles en la cuenta de capitales. Es interesante observar hoy en día, durante 1992, largo tiempo después de la implementación de la reforma comercial y luego de una importante expansión de las exportaciones en que éstas superan el 30% del PGB, ha habido un resurgimiento de la discusión en torno a la liberalización de la cuenta de capitales. Nuevamente existe el

temor de que la liberalización de la cuenta de capitales deteriore el tipo de cambio real,[17] y afecte a la competitividad y expansión de las exportaciones, incubando así una futura crisis externa.

En un contexto inflacionario, el conflicto entre el objetivo macroeconómico de estabilización de precios y el de la apertura comercial resulta muy evidente; este conflicto se centra en el rol que va a desempeñar el tipo de cambio. Si el tipo de cambio se usa como un instrumento anti-inflacionario, por ej., ancla nominal de la economía, la apreciación real de la moneda genera un desequilibrio comercial creciente; por otra parte, si el tipo de cambio se utiliza como el mecanismo para estimular la expansión y/o reestructuración del sector transable, por ej. a través de la mantención de un tipo de cambio real (depreciado) estable, esto produce presiones de alzas de precios estimulando el fenómeno inflacionario. Este es el conocido dilema ancla nominal versus ancla real, i.e. que hacer con el tipo de cambio.

Lo interesante del caso chileno actual, es que este dilema también se presenta en una economía en la cual la tasa de inflación anual es inferior al 15%. La interrogante básica es la misma, ¿cómo regular la libre movilidad de los flujos de capitales para evitar una erosión del tipo de cambio real?, ¿es esto posible en un contexto internacional que facilita y posibilita la integración financiera global?.[18] El dual de la interrogante anterior sería, ¿cuando una economía tiene una base exportadora sólida?, i.e., ¿en qué momento el sector exportador requiere una menor dependencia del nivel del tipo de cambio real para mantener su ritmo de expansión? Estas interrogantes se plantean en la economía chilena después de casi 7 años de un crecimiento exportador sostenido (1985-1992) basado en un tipo de cambio real depreciado relativamente estable, en que se ha logrado una cierta diversificación de la canasta exportadora, y en que la participación relativa de las exportaciones en el PGB supera el 30%.

IV. LOS TOPICOS DE COMERCIO EXTERIOR EN LA DISCUSION DE LA DECADA DEL NOVENTA

El incremento de acuerdos comerciales bilaterales y acuerdos de libre comercio (ALC) entre los países de este continente induce a reexaminar el objetivo actual que tienen la política comercial y la política industrial en términos generales y sus implicancias específicamente para el caso chileno. Las exportaciones se han constituido en el motor de crecimiento de la economía chilena; luego, ¿se requiere o se puede prescindir de una política comercial o política industrial para lograr expansiones futuras de las exportaciones?.

Como se ha señalado previamente, Chile ha seguido hasta ahora una estrategia unilateral de liberalización comercial; esta estrategia puede haber sido eficiente en las décadas del setenta y del ochenta, sin embargo, ya no lo sería en la década del noventa. ¿Por qué ahora una estrategia unilateral de rebaja arancelaria no es superior a una negociación comercial bilateral?

Hay dos elementos distintos que explicarían esto. Reiterando lo señalado en la sección anterior, una reducción unilateral de barreras proteccionistas genera un incremento de bienestar superior al de una negociación recíproca bilateral cuando el nivel interno de aranceles es elevado y el externo es bajo. Cuando el nivel interno de aranceles es 94% y se reduce al 10% (década del setenta), o cuando es 35% y se reduce al 11% (década del ochenta), el margen de reducción es significativo; luego siendo el nivel actual 11%, incluso en el caso extremo de la total eliminación de barreras proteccionistas (arancel nulo), la ganancia de bienestar correspondiente (vinculada a la sustitución de producción local ineficiente por bienes importados) es bastante inferior a aquella obtenida en los casos anteriores.

Por otra parte, para la economía chilena, en la década del noventa, la mayor ganancia relativa de bienestar está asociada a la expansión de las exportaciones. En el contexto internacional actual, en que ha habido una proliferación de acuerdos bilaterales y multilaterales comerciales, los cuales implican preferencias especiales para los países incluidos, esto ocasiona una pérdida de competitividad relativa para los países excluidos, aun cuando no varíen las barreras (arancelarias y no arancelarias) externas de un ALC.[19] Luego, es altamente conveniente para los países excluidos negociar el acceso al ALC; esto requiere concesiones comerciales recíprocas, i.e., el acceso preferencial a un mercado es dado a cambio del acceso preferencial al

mercado propio. Puede observarse que en este contexto, la estrategia de reducción unilateral de aranceles, priva al país de un instrumento de negociación, i.e., va en desmedro del objetivo de lograr una mayor expansión de las exportaciones; esto es particularmente válido para las exportaciones que son competitivas con la producción local de países miembros de un ALC, pero no lo es para aquellas exportaciones chilenas que no compiten con dicha producción.

En síntesis, un país que adopta la estrategia unilateral en un mundo en que predominan los acuerdos bilaterales y multilaterales, sólo podrá expandir aquellas exportaciones (a las distintas ALC) que no sean competitivas con la producción interna de los países miembros del ALC; i.e., en el caso chileno, por ej. cobre, harina de pescado, frutas, productos forestales. En otras palabras, esto sugiere que la política comercial actual debiera estar orientada a incrementar acuerdos comerciales; éste es un objetivo totalmente distinto de los tradicionales que ha tenido la política comercial. Examinemos este aspecto en mayor profundidad.

1. La evolución de los objetivos de la política comercial

En el estudio tradicional de comercio internacional, la política comercial incluye el análisis de los efectos de aranceles y cuotas sobre importaciones y el análisis de los subsidios e impuestos sobre exportaciones. Dado el gran incremento del volumen de comercio internacional y la gran integración global e interdependencia de los mercados nacionales, esto implica que actualmente todo tipo de política pública e intervención gubernamental afecta al comercio de un país; en consecuencia, hoy en día la política comercial incluye una variada gama de tópicos que abarca gran parte de la política económica y aspectos institucionales y legislativos de cada país. Esto es justamente lo que se observa en el debate actual del GATT y en las negociaciones de distintos ALC.

Una evolución histórica sintética de los planteamientos básicos conceptuales de la política comercial muestra lo siguiente:[20]

1) El principio de las ventajas comparativas, planteado por Ricardo a comienzos del siglo XIX, establece los beneficios que proporciona el comercio internacional; un país autárquico que se incorpora al comercio mundial, experimenta un incremento en su bienestar nacional generado por un aumento de eficiencia inducido por una mejor asignación de sus recursos productivos según sus ventajas comparativas, y por una ampliación en el espectro de bienes ofrecidos a los consumidores. Entonces, el aumento del intercambio comercial, y en su versión última, el libre comercio, aumenta el bienestar mundial e individual de cada nación. En esta primera fase, las ventajas del libre comercio estuvieron asociadas a los beneficios inducidos por el "laissez faire".

2) En la segunda etapa, surge un cuestionamiento al "laissez faire"; el sistema de mercados perfectamente competitivos no existe en la realidad, la economía no funciona en una situación de pleno uso de los recursos productivos, el "laissez faire" no resuelve la situación de inequitativa distribución de ingresos, etc. Dada la ligazón existente entre "laissez faire" y libre comercio, lo anterior genera calificaciones al planteamiento de libre comercio y surgen los argumentos teóricos en favor de aumentos de la protección a la industria nacional. Por una parte, particularmente en los países en desarrollo, se plantea la validez de la protección a la industria naciente, para poder alcanzar eventualmente niveles técnicos de eficiencia y poder competir con éxito con las industrias ya existentes de los países industriales. Por otra parte, el argumento de la tarifa óptima sostiene que un país en particular, bajo ciertas condiciones (país grande con poder monopólico), puede inclinar los términos de intercambio a su favor a través del establecimiento de una tarifa óptima. Estos dos elementos, la industria naciente y la tarifa óptima, pusieron al mismo nivel los argumentos en torno al libre comercio y al proteccionismo.

3) En la tercera etapa, hay una clara separación entre la argumentación a favor del libre comercio y del "laissez faire". La existencia de desempleo, externalidades, imperfecciones y distorsiones en los mercados domésticos justifica el abandono del "laissez faire". Por otro lado, el incremento de comercio es nuevamente percibido como un factor importante para el aumento del bienestar nacional; aún más, a un país le conviene aplicar un programa de liberalización comercial unilateral aun cuando el resto de los países no haga algo similar. Lo anterior es completado por la "teoría de las distorsiones domésticas" la cual plantea que para enfrentar una determinada distorsión lo más conveniente es utilizar aquellos instrumentos que tengan un efecto más directo; la política comercial constituye un instrumento de 3er. o 4to. orden para neutralizar una determinada distorsión doméstica.

4) La cuarta etapa de la discusión de la política comercial replantea el posible nexo entre el libre comercio y el laissez faire. Hay consenso en torno a los beneficios globales del libre comercio; sin embargo, al no aplicar los distintos países de manera similar los principios del "laissez faire" en el manejo de su política interna, se genera un sistema competitivo internacional injusto, i.e., aquellas empresas que tienen el apoyo explícito o implícito de sus respectivos gobiernos poseen ventajas adicionales. Por otra parte, dada la gran movilidad existente de factores productivos, las ventajas comparativas pueden ser alteradas y adquiridas, i.e., ya no dependen fundamentalmente de la dotación existente de factores productivos.

La discusión en la esfera política sobre intercambio comercial está disociada de la controversia teórica-económica. En términos esquemáticos, en los círculos políticos prevalece una posición mercantilista:[21] las exportaciones son buenas y las importaciones son malas, pero el beneficio generado por las exportaciones supera los costos

generados por las importaciones. Desde el punto de vista económico conceptual, podría plantearse justamente lo contrario; si el objetivo nacional es la maximización del bienestar social lo cual estaría vinculado a la maximización del consumo nacional, las exportaciones serían un costo (o mal) necesario para poder incrementar nuestro consumo de bienes importados.[22]

La motivación de la discusión política está condicionada por las mayores presiones relativas de los grupos de interés. En la mayoría de los países, los productores y trabajadores son grupos que están mucho mejor organizados que los consumidores. En consecuencia, los subsidios a las exportaciones, barreras proteccionistas a las importaciones y presiones por un mayor tipo de cambio, van a contar con la presión y el respaldo de los grupos organizados vinculados a la parte productiva; esto genera la percepción en la discusión política de que las exportaciones son buenas y hay que poner restricciones a las importaciones para estimular y proteger las fuentes de empleo existentes. Por el otro lado, la desorganización de los consumidores impide que estos planteen que su función de bienestar se ve afectada negativamente cuando tienen que pagar mayores impuestos para financiar los subsidios recibidos por los exportadores, o pagar mayores precios por los bienes nacionales que sustituyen a los bienes importados.

Se ha señalado que parte importante de la discusión actual sobre política comercial está focalizada en la creación de fuentes de trabajo; como lo señala Krugman (1992), el viaje último del Presidente Bush a Japón para lograr un mayor acceso a dicho mercado, tuvo como objetivo central la creación de empleos. La preocupación y reservas con respecto a la apertura externa y al libre comercio han estado permanentemente vinculadas a la posibilidad de pérdidas de puestos de trabajo en la economía local, generadas por el desplazamiento de la producción nacional por las importaciones competitivas. Es por esto que tradicionalmente la política comercial ha estado conectada con la creación o evitar la destrucción de fuentes de trabajo; por esto, los gobiernos han protegido los sectores vulnerables a la competencia externa, para así "ganar tiempo" y permitir que a través de un ajuste y readecuación dichos sectores eleven su productividad y puedan enfrentar posteriormente la competencia externa. Sin embargo, Dornbusch (1990) señala que en realidad, el debate comercial moderno está más bien focalizado en fuentes de ingreso y no en fuentes de empleo; el objetivo de fondo de la política comercial estratégica es la expansión de los sectores tecnológicamente estratégicos, para así lograr la creación (presente y futura) de "buenos empleos con buenos salarios" que sean de naturaleza permanente.[23]

El debate norteamericano-japonés muestra que en el fondo, la política comercial se ha transformado en el instrumento principal de negociación que cumpliría el rol de generar el acceso de las exportaciones norteamericanas a los mercados externos. Es importante procesar oportunamente el nuevo rol que posee hoy en día la política comercial;

esto es vital para lograr en el futuro próximo una mayor expansión y diversificación de las exportaciones chilenas.

2. Política industrial estratégica

Como se señaló previamente, la política industrial chilena (pre-1973) estuvo constituida fundamentalmente por una política comercial que proporcionaba elevadas barreras proteccionistas al sector industrial local. Como consecuencia de la reforma comercial de la década del setenta, ha prevalecido el principio de neutralidad de incentivos para los distintos sectores económicos, i. e., no hay sectores privilegiados, y por lo tanto, no hay política industrial. En el debate económico interno, no ha habido un cuestionamiento a este planteamiento que en su esencia sostiene que "la mejor política industrial es no tener política industrial".

Resulta interesante el contraste con el intenso debate observado en los Estados Unidos; en efecto, la nueva teoría de comercio internacional cuestiona en un mundo de competencia imperfecta, el principio de neutralidad de los incentivos económicos y la marginación del Gobierno de la esfera económica. Examinemos con cierto detalle los elementos principales de esta nueva teoría de comercio internacional; ésta utiliza dos elementos conceptuales fundamentales:[24] competencia imperfecta y externalidades.

En un mercado prevalece la competencia imperfecta cuando hay empresas que obtienen utilidades superiores a las "normales"; esto se observa en industrias en las cuales hay altas barreras a la entrada (costos fijos relativamente elevados para iniciar la producción) y/o existencia de retornos crecientes a escala. En este caso, aquellas empresas que se establecen primero, tienen grandes ventajas adquiridas sobre las próximas empresas o futuras empresas competidoras potenciales.

Hay ciertas industrias modernas en las cuales, dado sus elevados costos fijos iniciales, sólo permiten la existencia de muy pocas empresas, aún considerando todo el planeta como el mercado potencial; un ej. a este respecto es la producción e instalación de satélites para telecomunicaciones. Otro ejemplo clásico en este tópico es la producción de grandes aviones de transporte; la competencia existente entre la empresa norteamericana Boeing y la europea Airbus, ilustra el posible uso de la política comercial estratégica (Economist, septiembre 1990). La presencia simultánea de la Boeing y de la Airbus en la industria productora de aviones grandes generaría pérdida a ambas; en cambio, si una sóla de ellas estuviera en dicho mercado, obtendría utilidades superiores a las normales. La decisión de cada empresa va a estar condicionada por lo que haga la empresa contraria; el negocio sólo es rentable si la otra no participa. Luego, si por ej. el gobierno europeo le proporcionara un subsidio a Airbus que cubriera

su eventual pérdida en caso de que la Boeing también decidiera intervenir en el mercado, la Airbus tendría claros incentivos para iniciar la actividad productiva; esto genera el eventual retiro de Boeing, y Airbus capta las utilidades extra-normales y puede devolver posteriormente el subsidio recibido. En este caso, la política industrial estratégica europea permite que sea una empresa europea quien opere y capte las utilidades extra-normales generadas en el mercado de producción de aviones grandes.

El ejemplo anterior sugiere que en ciertos casos las ventajas comparativas no están asociadas a la dotación de factores productivos existentes en el país; variables tales como la habilidad de un gobierno para proporcionar subsidios explícitos o implícitos puede desempeñar un rol crucial.

Los sectores productores de la tecnología moderna son considerados actualmente como sectores estratégicos; estos sectores generan sustanciales reducciones en los costos de producción tanto en su sector como en el resto de la economía. Los sectores tecnológicamente estratégicos generan una doble externalidad: por una parte aumentan la productividad de los otros sectores económicos, y por otra parte, estimulan la creación y generación de nuevas innovaciones tecnológicas.

Hay varias razones teóricas y prácticas para que un gobierno subsidie a los sectores tecnológicamente estratégicos (STE) (ver referencias bibliográficas en Tyson, 1990): 1) Las externalidades generadas por estos STE al incrementar la productividad del resto de la economía implica que el sector privado no va a invertir la magnitud de recursos que es socialmente útil; de allí que se requiera un subsidio público para compensar la presencia de dicha externalidad. 2) Los STE poseen altos costos decrecientes debido a los elevados costos fijos involucrados en la investigación tecnológica, laboratorios, entrenamiento y calificación de capital humano, etc.; además, los STE tienen dificultades para internalizar ciertos beneficios generados por la investigación. Análogamente a lo mencionado previamente, existen grandes ventajas en ser los primeros en estos mercados para aprovechar las economías de escala y copar un alto porcentaje de la demanda; de esta forma es posible recuperar parte de los costos fijos iniciales. El mercado es muy lento para dar estas señales, y de allí que sea necesario un apoyo gubernamental. 3) Puesto que la innovación tecnológica y el desarrollo de nuevas tecnologías es estimulado por la presencia de STE, los países que son los líderes en la tecnología moderna actual, lo serán también en el futuro.

La racionalidad para el apoyo gubernamental de los STE implica que la asignación de recursos según el principio de las ventajas comparativas estáticas sería ineficiente por cuanto no considera las ventajas futuras que genera la producción de tecnología moderna en el presente.

En síntesis, el enfoque tradicional plantea que un país que implementa un régimen de libre comercio (asociado a mercados competitivos) logra una asignación eficiente de recursos de acuerdo a sus ventajas comparativas, (i. e., dotación existente de factores productivos). Esto es cuestionado por el nuevo enfoque de comercio estratégico, en que en un mundo en que hay competencia imperfecta, externalidades y en que existe gran movilidad del capital y del trabajo, las ventajas comparativas basadas en la dotación de factores productivos son relativamente reducidas; hay grandes ventajas en ser los primeros en los STE y el factor crucial para las ventajas comparativas sería el uso de conocimiento tecnológico y la capacidad para generar dicho conocimiento. Esto significa que un país puede generar sus propias ventajas comparativas; dada la lentitud del mercado para proporcionar las señales adecuadas en los STE y dadas las acciones realizadas por los gobiernos de otros países, es ineficiente que el gobierno de un país específico adopte un rol neutral y pasivo en su política industrial.

La discusión anterior, en lo que se relaciona a la promoción de los STE es relativamente más pertinente para los países desarrollados que para un país como Chile. Sin embargo, el resultado central sugiere que las acciones económicas en el presente, constituyen un factor predominante respecto a las ventajas comparativas que se tendrá en el futuro; esta conclusión también es válida para Chile. Esto se conecta con el debate interno vinculado a la 2a. fase del proceso exportador; hasta ahora, el rol predominante lo han tenido los recursos naturales existentes en el país. ¿Es posible pasar a una segunda fase exportadora, incorporando mayor valor agregado a los recursos naturales sin una política industrial específica?, ¿qué diferencia haría tener una política industrial específica y no tenerla?

Hay que tener presente que hay serios problemas con la implementación de una política industrial (Hufbauer, 1989; Krueger, 1990): 1) Los requerimientos específicos de información para implementar una política industrial estratégica son muy grandes; ¿quién sabe y cómo se sabe exactamente cuáles son los sectores estratégicos que hay que promover? La regla para seleccionar los sectores ganadores (en el futuro) simplemente no existe. 2) El estímulo de industrias para que adquieran ventajas comparativas dinámicas tiene costos y beneficios. Una parte visible de los costos está asociada al monto de recursos fiscales utilizados; pero otra parte (menos visible), involucra al resto de los sectores económicos que utilizan como insumos, la producción generada por la industria que está siendo promovida; estos sectores restantes quedan en desventaja ante la competencia externa. Un ej. a este respecto lo constituye el caso de la industria de computadores de Brasil y Argentina. 3) Una política estratégica sectorial se traduce eventualmente en una disminución de la competencia en el sector elegido; la larga evidencia empírica existente muestra que los grandes beneficiados han sido generalmente los productores del sector promocionado en desmedro de los consumidores. "Las

buenas intenciones iniciales del sector público pueden convertirse en el paraíso futuro de los intereses privados" (Lawrence y Schultze, 1990).

Este debate complejo sobre la política industrial, sería en el fondo un conflicto entre distintos tipos de capitalismo (Morici, 1991; Hufbauer, 1989). El capitalismo norteamericano está realmente más influenciado por el laissez faire, en que corresponde al mercado y al sector privado la identificación de los sectores productivos en los cuales hay que invertir y des-invertir; la intervención del gobierno en la economía es percibida como inhibidora de la competencia, y en consecuencia, perjudicial a la eficiencia y bienestar global. En cambio, en el capitalismo "articulado" (o "colusionado") japonés, los conglomerados privados (industriales) constituyen el principal mecanismo asignador de recursos; el rol del gobierno es percibido como positivo, cooperando con el sector privado para "descifrar las señales del mercado internacional", canalizando las compras gubernamentales hacia los STE, y no interfiriendo con las prácticas discriminatorias de los conglomerados cuando éstas implican una expansión de los STE (Morici, 1991). El capitalismo europeo sería más similar al japonés que al norteamericano.[25] Las diferencias entre ambos tipos de capitalismo (norteamericano y japonés-europeo) trascienden la relación económica gobierno-sector privado; incluyen además diferencias básicas en las relaciones intra-empresa entre trabajadores y gerentes, y en la relación individuo-sociedad. En síntesis, son visiones distintas de lo que es y como debiera ser una sociedad de seres humanos.

El nuevo debate sobre política industrial ni siquiera ha comenzado en Chile. Mientras que en EE.UU. las grandes empresas norteamericanas están requiriendo el apoyo gubernamental (directo e indirecto) para poder competir con las empresas japonesas y europeas, en Chile se sigue creyendo que las relativamente pequeñas empresas locales serán capaces por sí solas de enfrentar exitosamente la competencia de los grandes conglomerados extranjeros; se cree que siempre habrá un nicho en donde podrá operar exitosamente una empresa chilena, i.e., ésta es supuestamente la ventaja de ser pequeño en un mundo de gigantes.

Notas

[1] Para una discusión más detallada ver Meller (1992a).

[2] El establecimiento de reglas simples, cuando ello es posible, no debiera ser el monopolio de una corriente ideológica específica; tampoco debiera confundirse reglas simples con simplismo. La verdad es que no es simple lograr establecer reglas simples que tengan validez general.

[3] Adicionalmente hay sobretasas temporales (6 meses) que se aplican durante este período pero que mantienen un nivel total de

aranceles no superior al 35% (ver Gómez-Lobo y Lehmann, 1991); además se establecen bandas de precios para 4 productos agrícolas.

[4] Para una discusión más profunda y un cuestionamiento de esta proposición, ver Wonnacott y Wonnacott (1981).

[5] Rodrik (1992) proporciona un argumento diferente. La severidad de la crisis económica latinoamericana de la década del ochenta ha empujado a la adopción de reformas económicas profundas en la década del noventa; los planteamientos de los organismos multilaterales (FMI-Banco Mundial) promoviendo estas reformas han jugado un rol menor. Dada la gran crisis, es importante hacer revisiones y reformas grandes.

[6] Para un análisis desagregado del tipo Chenery a un nivel de desagregación de 3 dígitos CIIU ver Vergara (1980) y Corbo y Pollack (1982).

[7] Ver Valdés (1992) para la identificación de las ramas industriales agrupadas en cada uno de estos 4 sectores.

[8] Para una discusión metodológica de este tipo de sustitución, ver Meller (1992a).

[9] Para una descripción de las características de ambas encuestas de empleo, ver Meller (1992a); dada la subrepresentación de los establecimientos menores, se va a suponer que la ocupación de los establecimientos industriales menores experimenta una evolución similar a la de los establecimientos mayores.

[10] Para una discusión conceptual más extensa de este tópico, ver Marshall (1992).

[11] Cuando P_N/P_T cae, esto induce una reducción en el nivel de producción de Y_N. Si el sector no transable fuera relativamente más intensivo en mano de obra, y si Y_N/L_N estuviera asociado positivamente con el nivel de producción, entonces una caída en Y_N genera un menor coeficiente Y_N/L_N, lo cual refuerza la reducción del salario real inducida por la devaluación.

[12] Para una discusión conceptual y empírica sobre la relación causal entre desempleo y salario real, y sobre la transformación del desempleo keynesiano en desempleo clásico en al década del ochenta ver Meller (1990).

[13] Las cifras correspondientes al sector público no financiero son similares a aquellas correspondientes al sector fiscal, y no alteran en absoluto la aseveración del texto; ver Larraín (1991).

[14] Para una discusión más extensa sobre este tópico, ver Meller (1992a).

[15] Para una discusión más extensa de este tema ver Zahler (1983), Ramos (1984), Edwards y Cox (1987).

[16] Para una revisión más completa de este tema, ver Edwards (1984).

[17] En realidad, la discusión presente sobre la liberalización de la cuenta de capitales es bastante más compleja, distinguiéndose entre movilidad de capitales de corto y largo plazo, y además, entre entrada y salida de capitales.

[18] Existe cierto consenso en torno a distinguir entre capitales especulativos de corto plazo que generan efectos macroeconómicos

desestabilizadores y capitales de inversión de largo plazo; la discusión se concentra en la efectividad de las medidas para neutralizar y poner trabas a la movilidad de capitales de corto plazo en una era de transacciones financieras electrónicas instantáneas.

[19] Para una discusión más extensa de este tema, ver Meller (1992b).

[20] Para una discusión más extensa y profunda ver Corden (1974), Ffrench-Davis (1985), Caves, Frenkel y Jones (1990).

[21] Krugman (1991) plantea que en el GATT prevalece una posición mercantilista neo-moderna por cuanto se reconoce que si todos los países actuaran en forma mercantilista sería un juego de suma negativa; además, todos los países perciben que hay un juego de suma positiva al permitir un incremento del comercio recíproco.

[22] Indudablemente hay agentes económicos nacionales cuya función de bienestar se incrementa al saber que hay muchos extranjeros que gozan consumiendo los exquisitos vinos, frutas y mariscos chilenos; sin embargo, quienes dejan de consumir estos bienes internamente, o tienen que hacerlo pagando mayores precios, experimentan la sensación contraria.

[23] En algunos PED existe cierta aprehensión con respecto al libre comercio por cuanto la especialización productiva se orientaría hacia aquellos bienes intensivos en mano de obra no calificada, i.e. se crearían "malos empleos con salarios bajos".

[24] Para una presentación teórica formal del nuevo enfoque de comercio internacional ver Helpman y Krugman (1986) y Krugman (1990). Los elementos teóricos básicos son similares a aquellos utilizados en la nueva teoría de crecimiento endógeno.

[25] Para una presentación y revisión del capitalismo "equitativo" escandinavo, ver Blomström & Meller (1991).

BIBLIOGRAFIA

BEHRMAN, J. (1976), *"Foreign Trade Regimes & Economic Development: Chile"*, N. B. E. R., Columbia University Press.

BLINDER, A. (1987), *"Hard Heads, Soft Hearts"*, Addison-Wesley, Reading, Mass.

BLOMSTRÖM, M. y P. MELLER (1990), *"Trayectorias Divergentes. Comparación de un Siglo de Desarrollo Económico Latinoamericano y Escandinavo"*, CIEPLAN-Hachette, Santiago.

CAMPERO, P. y B. ESCOBAR (1992), *"Evolución de las exportaciones chilenas a los Estados Unidos (1986-1991)"*, en A. Butelmann y P. Meller (eds.), Estrategia Comercial Chilena para la Década del 90. Elementos para el Debate, CIEPLAN, 1992 (por aparecer).

CAUAS, J. y S. DE LA CUADRA (1981), *"La política económica de la apertura al exterior en Chile"*, Cuadernos de Economía Nº 54-55, diciembre, (195-230).

CAVES, R.; J. FRANKEL y R. JONES (1990), *"World Trade and Payments. An Introduction"*, Little-Brown, Glenview, Illinois.

CORBO, V. y J. M. SANCHEZ (1992), *"El ajuste de las empresas del sector industrial en Chile durante 1974-1982"*, Colección Estudios CIEPLAN 35, septiembre, (125-152).

CORDEN, W. (1974), *"Trade Policy and Economic Welfare"*, Clarendon Press, Oxford.

DE LA CUADRA, S. y D. HACHETTE (1986), *"The timing and sequencing of a trade liberalization policy"*, Working Paper, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile, diciembre.

EDWARDS, S. (1984), *"The order of liberalization of the external sector in developing countries"*, Princeton Essays in International Finance, New Jersey.

EDWARDS, S. y A. COX (1987), *"Monetarism and Liberalization. The Chilean Experiment"*, Ballinger, Cambridge.

FFRENCH-DAVIS, R. (1973), "*Políticas Económicas en Chile 1952-1970*", Ediciones Nueva Universidad, Santiago.

---------- (1980), "*Liberalización de importaciones: la experiencia chilena en 1973-79*", Colección Estudios CIEPLAN Nº 4, Santiago, noviembre, (39-78).

---------- (1985), "*Economía Internacional: Teorías y Políticas para el Desarrollo*", Fondo de Cultura Económica, México D. F.

GOMEZ-LOBO, A. y S. LEHMANN (1991), "*Sobretasas arancelarias en Chile: 1982-91*", Notas Técnicas Nº 144, CIEPLAN, Santiago, noviembre.

HELPMAN, E. y P. KRUGMAN (1986), "*Market Structure and Foreign Trade*", MIT Press, Cambridge.

HUFBAUER, G. (1989), "*Background paper*", en Twentieth Century Fund Task Force, op. cit., (37-188).

KRUEGER, A. (1990), "*Free trade is the best policy*", en R. Lawrence y Ch. Schultze, eds., op. cit., (68-96).

---------- (1990), "*Asymmetries in policy between exportables and import-competing goods*", en R. Jones y A. Krueger, eds., The Political Economy of International Trade, Blackwell, Cambridge.

KRUGMAN, P. (1990), "*Rethinking International Trade*", MIT Press, Cambridge.

---------- (1991), "*The move toward free trade zones*", en Federal Reserve Bank of Kansas, op. cit., (7-42).

LARRAIN, F. (1991), "*Public sector behavior in a highly indebted country: The contrasting Chilean experience*", en F. Larraín y M. Selowsky, eds., The Public Sector and the Latin American Crisis, International Center for Economic Growth, San Francisco, (89-136).

LAWRENCE, R. y CH. SCHULTZE, eds. (1990), "*An American Trade Strategy. Options for the 1990s*", Brookings Institution, Washington D. C.

MARSHALL, I. (1992), "*Liberalización comercial en Chile y su impacto sobre la eficiencia técnica industrial: 1974-1986*", Colección Estudios CIEPLAN 35, septiembre, (201-243).

MEIER, G. (1991), "*Politics and Policy Making in Developing Countries*", International Center for Economic Growth, San Francisco.

MELLER, P. (1984), "*Análisis del problema de la elevada tasa de desocupación chilena*", Colección Estudios CIEPLAN Nº 14, Santiago, septiembre, (9-42)

---------- (1992 a), "*La apertura comercial chilena: lecciones de política*", Red de Centros del BID, Washington D. C., enero.

---------- (1992 b), "*América Latina en un eventual mundo de bloques económicos*", en A. Butelmann y P. Meller, eds., Estrategia Comercial Chilena para la Década del 90. Elementos para el debate, CIEPLAN, 1992 (por aparecer).

MORICI, P. (1991), "*Trade Talks with Mexico: A Time for Realism*", National Planning Association, Washington D. C.

RAMOS, J. (1984), "*Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*", Estudio de la Cepal Nº 38, United Nations, Santiago.

RODRIK, D. (1990), "*Conceptual issues in the design of trade policy for industrialization*", mimeo, Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, julio.

---------- (1992), "*The rush to free trade in the developing world: Why so late, why now?, will it last?*", Working Paper Nº 3947, N. B. E. R., enero.

SACHS, J. (1987), "*Trade and exchange rate policies in growth-oriented adjustment programs*", Symposium on Growth-Oriental Adjustment Programs, Banco Mundial y FMI, Washington, febrero.

VALDES, R. (1992), "*Cuantificación de la reestructuración sectorial generada por la liberalización comercial chilena*", Colección Estudios CIEPLAN 35, septiembre, (55-83).

WONNACOTT, P. y R. WONNACOTT (1981), "*Is unilateral tariff reduction preferable to a custom union? The curious case of the missing foreign tariff*", American Economic Review, Vol. 71, Nº 4, septiembre, (704-714).

ZAHLER, R. (1983), "*Recent Southern Cone liberalization reforms and stabilization policies. The Chilean case, 1974-1982*", Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Vol. 25, Nº 4, noviembre, (509-562).