

Ricardo Ffrench-Davis y Barbara Stallings
Editores

Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973

CIENCIAS SOCIALES



CEPAL

CAPÍTULO 3

Reformas comerciales, exportaciones y crecimiento*

Manuel Agosin

Introducción

Justificadamente o no, Chile ha llegado a identificarse en los círculos académicos y de formulación de políticas como un ejemplo señero del éxito que acompaña a los países lo suficientemente audaces como para poner en marcha y perseverar en reformas a favor de las fuerzas del mercado. En el período 1974-79, el gobierno militar que derrocó al Presidente Allende en 1973 emprendió un proceso a fondo de liberalización comercial, liberó los mercados financieros internos y abrió la cuenta de capitales (véase Meller, 1996, capítulo 3; Ffrench-Davis, Leiva y Madrid, 1993; Agosin y Ffrench-Davis, 2001). Estas reformas tenían por objetivo bajar el telón sobre el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. En cambio, estaban orientadas por la idea de que, una vez asentado el imperio de las fuerzas del mercado, los recursos serían reasignados (sin costo) a las industrias de exportación en que el país tenía una ventaja comparativa, lo cual conduciría al rápido crecimiento, no sólo de las exportaciones sino también del producto global.

Por lo tanto, en cualquier evaluación de las reformas chilenas tiene un especial interés estudiar el comportamiento de las exportaciones

* Basado en Agosin (1999). El autor agradece las valiosas sugerencias de Gustavo Crespi y la discusión con Leonardo Letelier, así como los valiosos comentarios a versiones preliminares efectuados por Héctor Assael, Gerry Helleiner, Mikio Kuwayama, Verónica Silva y Heriberto Tapia. Expresa también su reconocimiento a Julio Cáceres y a Ernesto Pastén por su eficaz asistencia en la investigación.

y su relación con el crecimiento global de la economía. Las exportaciones aumentaron rápidamente después de 1974, y han seguido creciendo hasta ahora. Sin embargo, el proceso de expansión y diversificación de las exportaciones, aunque muy exitoso, ha sido un motor de crecimiento para el resto de la economía sólo en años recientes. Hasta fines de los años ochenta, el crecimiento vigoroso de las exportaciones no estuvo apoyado por un alza significativa de la tasa de inversión o por una mejora concomitante del resultado económico global. Por el contrario, el crecimiento económico durante el gobierno militar fue mucho más lento que durante los años sesenta, mientras que las tasas de ahorro y de inversión decayeron marcadamente. De hecho, el crecimiento basado en las exportaciones es relativamente reciente, y sigue pendiente el juicio respecto de su sustentabilidad a largo plazo.

Este artículo traza la evolución de las exportaciones y del producto global en un período largo: 1960-95. Intenta identificar las tendencias principales en el crecimiento de las exportaciones y procura asignar responsabilidad a distintos factores que inciden en el comportamiento de las exportaciones. Da respuesta a las preguntas siguientes:

- ¿Fue la liberalización del comercio responsable del evidente éxito exportador que Chile ha tenido desde mediados de los años setenta y que ha podido mantener hasta el presente?
- ¿Qué peso puede asignarse a otras políticas de gobierno que alentaron las exportaciones en general y a políticas selectivas a nivel sectorial?
- ¿Por qué la correlación entre el crecimiento de las exportaciones y el desempeño económico global ha sido fuertemente positiva sólo en el decenio de 1990 y no antes?
- ¿Cuáles son las perspectivas de un crecimiento liderado por las exportaciones en las próximas décadas?

La sección 1 plantea si la experiencia chilena puede describirse como un ejemplo de “crecimiento inducido por las exportaciones” o de “exportaciones inducidas por el crecimiento”. La sección 2 examina las causas de la expansión y diversificación de las exportaciones, particularmente el nexo entre la liberalización del comercio y la política

cambiaría. Aunque exitosa en estimular el crecimiento de las exportaciones después de un largo rezago, la liberalización del comercio de 1974-79 fue innecesariamente costosa, porque una parte importante de la capacidad manufacturera instalada fue destruida y no reorientada gradualmente hacia el sector exportador. Aunque no existe una tesis contrafáctica verificable para evaluar el grado de éxito de las reformas, un conjunto de políticas distinto (con un tipo de cambio más depreciado y tasas de interés reales más bajas) habría ayudado a la readecuación del sector manufacturero y resultado a la postre más eficiente. En la sección 3 se presenta una estimación econométrica de los determinantes de las exportaciones y su composición.

En la sección 4 se examinan las políticas sectoriales y otras políticas que afectaron a las exportaciones, concluyéndose que no es posible ignorar estas otras políticas y condiciones iniciales, pues a la postre reforzaron la respuesta de la oferta y fueron muy importantes para explicar el éxito exportador a nivel sectorial.

La sección 5 resume los resultados del estudio y proporciona una visión panorámica de los requisitos de política para asegurar la sustentabilidad del modelo orientado a la exportación que Chile ha estado aplicando por tres decenios. Sostenemos que la etapa "fácil" del fomento de las exportaciones ya está agotada. Hasta ahora, salvo unas pocas intervenciones concretas (con un efecto muy importante en el crecimiento exportador), el papel principal del Estado ha sido desmontar el sistema de incentivos que rigió durante el período de la sustitución de importaciones (1938 a 1973). La etapa siguiente del desarrollo de las exportaciones debería involucrar la diversificación hacia bienes y servicios más elaborados y satisfacer requisitos de política mucho más complejos. También será indispensable una mayor articulación entre los sectores privado y público.

1. ¿Crecimiento inducido por las exportaciones o exportaciones inducidas por el crecimiento?

¿Se compadece la experiencia chilena con la tesis de que las exportaciones han sido el sector líder de la economía, y su expansión,

la fuerza motriz que determinó los altos índices de crecimiento logrados desde mediados de los años ochenta? ¿O, por el contrario, fue el crecimiento acelerado del producto el factor principal de la expansión exportadora? La primera visión destaca el papel de las exportaciones en la promoción del crecimiento global, mientras quienes defienden el paradigma de las exportaciones inducidas por el crecimiento subrayan la importancia de la acumulación de capital y del esfuerzo para erigir una capacidad tecnológica nacional como condiciones previas para el auge exportador.¹

La mayoría de las teorías del desarrollo económico no distingue entre las exportaciones y la producción no exportable. En casi todos los modelos de crecimiento económico, sean de corte neoclásico (Solow, 1956), de inspiración keynesiana (Pasinetti, 1974) o de la corriente del “crecimiento endógeno” (véase Barro y Sala-i-Martin, 1995), las variables centrales que explican el crecimiento económico son la tasa de inversión y el progreso tecnológico. Los que asignan un papel clave a las exportaciones enfrentan un problema de identificación: como las exportaciones son una parte del PIB –y a veces una grande–, los aumentos rápidos de éstas tienen un impacto automático en la tasa de crecimiento del PIB, sin que para ello exista una relación causal determinada.

¿Hay, sin embargo, algo especial respecto de las exportaciones? En una economía pequeña y de industrialización rezagada, el crecimiento y la diversificación de las exportaciones son importantes por dos razones. En primer lugar, como los mercados internos son pequeños, su demanda no puede apoyar un crecimiento sostenido del PIB: cualquier impulso al desarrollo económico originado en la expansión de la demanda interna tenderá a agotarse con cierta rapidez. Por el contrario, los mercados de exportación son (casi) ilimitados para un

1 Rodrik (1995) y Akyüz y Gore (1996) dan gran importancia al aumento de la tasa de inversión como la causa fundamental del elevado crecimiento de la República de Corea y de Taiwán. En la opinión de estos autores, el alza de la tasa de inversión puede, por sí misma, explicar los altos índices de crecimiento de las exportaciones en esas dos economías, sin necesidad de recurrir a políticas comerciales. Sobre la base de estos análisis, cabe preguntarse si los evidentes aumentos de la inversión hubieran ocurrido, o se hubieran tornado sostenibles, en ausencia de políticas comerciales activas que hicieron altamente rentable la exportación de nuevos productos.

país pequeño y, por lo tanto, no presentan restricciones al crecimiento por el lado de la demanda.² En segundo lugar, como los países pequeños en vías de desarrollo no producen maquinaria, el cambio tecnológico proviene en buena parte del extranjero, principalmente en la forma de bienes de capital. Aunque tales importaciones pueden ser financiadas, por un tiempo, con la entrada de capitales, la capacidad de sustentación de las altas tasas de crecimiento económico requiere normalmente un vigoroso impulso de las exportaciones. Así, la expansión de las exportaciones proporciona la base para el desarrollo económico general, asegurándose la estabilidad del proceso con la diversificación de las exportaciones.³

Cada una de las dos concepciones excluyentes, cualquiera sea la correcta, tiene consecuencias de política. Si la acumulación de capital físico y humano y el cambio técnico son las claves para el crecimiento, no habría razón para emprender políticas de promoción de las exportaciones. En cambio, si los hechos confirman el paradigma del crecimiento liderado por las exportaciones, para lograr el desarrollo económico habría que estimular su aumento y diversificación. Sería importante apoyar el proceso de crecimiento con políticas que corrijan las fallas del mercado que impiden la diversificación de las exportaciones; así también, como los países en desarrollo están lejos de su frontera tecnológica, se necesitarían políticas para apoyar a sectores exportadores "incipientes".

-
- 2 Para que se sostenga el crecimiento inducido por las exportaciones por el lado de la demanda, el país exportador debe seguir siendo "pequeño" en los mercados mundiales, lo cual requiere la diversificación continua de las exportaciones.
 - 3 La diversificación de las exportaciones puede ser aconsejable también por otras razones: al ascender por la "escala tecnológica" con la diversificación de las exportaciones, una economía puede elevar sus salarios reales, con lo cual estimula aún más el crecimiento y mejora la distribución del ingreso. Pero éste no ha sido el caso de la economía chilena: aunque las exportaciones se han diversificado, con pocas excepciones, su contenido tecnológico sigue siendo muy poco sofisticado y los salarios siguen siendo mucho más bajos que los de países industrializados avanzados.

a) Las exportaciones y el crecimiento del PIB, 1960-95

El proceso de crecimiento económico de Chile puede ser comprendido mejor en sus grandes rasgos si se divide el período posterior a 1960 en cinco subperíodos, a saber: i) 1960-70, marcado por la sustitución de importaciones y la dominación del cobre, que aportaba el 70% de los ingresos de exportación; ii) 1971-73, que corresponde al experimento socialista; iii) 1974-81, período en el cual el gobierno militar introdujo las principales reformas a favor del mercado libre, incluida una profunda liberalización del comercio; iv) 1982-89, marcado por cierto pragmatismo en la formulación de políticas; y, finalmente, v) los años noventa, después de la vuelta a la democracia.

Desde 1974, el crecimiento de las exportaciones ha liderado el del PIB (cuadro 3.1). En efecto, el grado de apertura de la economía chilena ha aumentado significativamente desde entonces. Sin embargo, sólo a partir de 1989 el crecimiento de las exportaciones ha sido acompañado por un incremento fuerte y sostenido del PIB y por una tasa elevada de inversión. Así, en 1974-89 el PIB no sólo creció mucho menos que las exportaciones, sino que las tasas de crecimiento y de inversión fueron muy inferiores a las alcanzadas durante los años sesenta.

Cuadro 3.1
Crecimiento del PIB y las exportaciones, 1960-1995
(Porcentajes)

	Crecimiento del PIB	Inversión bruta ^{a/}	Crecimiento de las exportaciones	
			Total ^{b/}	Excluido el cobre
1960-70	4.2	25.1	5.6	4.6
1971-73	0.5	16.9	-4.4	-11.9
1974-81	3.7	22.2	12.0	20.9
1982-89	2.4	19.8	6.5	8.2
1990-95	6.7	28.5	9.0	9.8

Fuente: Cálculos del autor, basados en Banco Central de Chile (1989 y varios años).

a/ Como porcentaje del PIB a precios constantes de 1986.

b/ Sólo bienes.

En 1970, las exportaciones de bienes y servicios representaban cerca de 15% del PIB (a precios corrientes), proporción que en 1995 había subido al 29%. En ese sentido, puede decirse que se ha alcanzado

uno de los objetivos de las políticas de liberalización comercial: la economía ha evolucionado de una situación en la que su centro gravitacional eran los sectores no transables o importables, a otra en donde su sector principal son las exportaciones. Pero en el curso de este proceso desaparecieron grandes franjas del sector manufacturero (como los textiles y el sector metalmecánico). A la postre surgieron otras, orientadas principalmente hacia los mercados externos.

Desde 1974, el crecimiento de las exportaciones ha sido muy rápido, y el de las exportaciones no-minerales, espectacular. Para propósitos analíticos, las exportaciones de bienes se han dividido aquí en siete categorías: cobre, otros minerales, productos agrícolas (principalmente fruta fresca y hortalizas), harina de pescado y productos pesqueros, madera y productos de madera (incluyendo un pequeño pero creciente renglón de muebles), papel y celulosa (sobre todo celulosa) y otras manufacturas. Esta última categoría abarca cerca de 3 000 artículos de naturaleza muy variada: confitería, zumos de fruta, alimentos preparados, pescados en conserva y congelados, salmón de criadero, vino, piezas automotrices, equipo sanitario y productos de metal, entre otros. Todos ellos se caracterizan por el uso intensivo de recursos naturales o la aplicación de tecnologías estandarizadas. Sus mercados principales están en otros países latinoamericanos, pero son un componente cada vez mayor de las exportaciones a los Estados Unidos y Europa.

También las exportaciones de servicios no factoriales se han elevado significativamente. Aunque no ha sido posible desagregar las exportaciones de servicios por categoría, la información cualitativa disponible indica que algunas nuevas industrias de servicio han comenzado a exportar con éxito en años recientes (programas de computación y servicios de ingeniería, por ejemplo). Estos son rubros en los que el país ha sido capaz de adquirir ventajas comparativas con las políticas de largo plazo de desarrollo de recursos humanos, que, dicho sea de paso, sufrieron serios reveses durante el régimen militar.

De esta forma, las exportaciones no sólo han crecido, sino que se han diversificado cada vez más. Mientras en 1971-73, la participación de los minerales era de casi 90%, en la primera mitad del decenio de 1990 la del cobre cayó al 40% y la de todos los minerales a menos del 50%. Por otra parte, la participación de "otras manufacturas"

aumentó desde el 5% en 1971-73 a casi 30% hacia la primera mitad del decenio de 1990. Si agregamos papel y celulosa, harina de pescado y productos de madera, las exportaciones manufactureras representan más del 40% de los embarques totales en el período más reciente, comparado con el 10% en 1971-73.

Para cada una de estas siete categorías de productos, se estimaron índices de precios con los cuales derivar tasas de crecimiento de los volúmenes de exportación por categoría.⁴ Los volúmenes de exportación de no minerales han crecido rápidamente desde 1974 (cuadro 3.2). Las tasas de crecimiento de los volúmenes de exportación durante el primer período del gobierno militar (1974-81) son particularmente impresionantes, pero esto se debe sobre todo a los niveles iniciales pequeños (y artificialmente deprimidos, en el caso de la manufactura) existentes en 1973.

Asimismo, el crecimiento de las exportaciones de “otras manufacturas” –entre ellas artículos que se producen tanto para la exportación como para los mercados internos– en gran parte fue inducido en este período por el enorme exceso de capacidad creada por las políticas anti-inflacionarias y de liberalización del comercio. El ajuste para reducir un déficit fiscal que había crecido hasta representar casi 20% del PIB, junto con tasas de interés muy altas (resultantes no sólo de políticas monetarias contractivas, sino también de una liberalización financiera con escaso o nulo control bancario), contribuyeron a la depresión de la demanda global y a la contracción de 13% del PIB en 1975 (véase French-Davis, 2001, cap. V). Para atenuar los efectos de esta crisis, los productores internos

4 No se dispone en la estadística oficial chilena de series cronológicas largas respecto de volúmenes y precios de las exportaciones. Entre 1960 y 1989, utilizamos como los deflatores estadísticos de valor los índices de precios de exportación calculados por Sáez (1991). Para el período 1990-95, hay estimaciones del Banco Central sobre precios y volúmenes de exportación. Desafortunadamente, no hay datos para empalmar ambos conjuntos de información. Por lo tanto, los índices de precios para 1990 fueron pronosticados con los datos de Sáez (1991) usando un esquema autorregresivo con siete rezagos. Puesto que tanto los índices de precios de manufacturas de Sáez como los del Banco Central incluían celulosa y papel, harina de pescado y productos de madera, y deseábamos estimar precios y volúmenes de exportación exceptuando estos artículos, procedimos a calcular un índice propio de precios de exportación de manufacturas. Para esos tres artículos, se construyó un índice de precios usando promedios móviles anuales.

buscaron mercados externos donde colocar los bienes que no podían vender en el país (Ffrench-Davis, 1979), pese a lo cual el sector se contrajo en términos absolutos y la producción manufacturera no recuperó sus niveles de 1972 sino hasta 1987; producto de ello, la participación de las manufacturas en el PIB cayó del 26.6% en 1972, al 20.8% en 1987 (a precios de 1977).

Cuadro 3.2
Tasas medias anuales de crecimiento del volumen de exportaciones, por tipo de bien, 1960-1995
(Porcentajes)

	1960-1970	1971-1973	1974-1981	1982-1989	1990-1995
Cobre	6.2	-1.0	7.8	4.6	7.6
Otros minerales	1.6	-2.6	6.7	6.5	3.4
Productos agrícolas	2.4	-2.5	32.6	11.8	7.0
Harina de pescado y productos de la pesca	18.7	-31.1	45.8	11.1	3.0
Madera y productos de madera	15.9	-25.1	41.0	7.3	4.3
Celulosa y papel	16.7	-7.6	18.5	0.8	22.7
Otras manufacturas	7.1	-28.0	38.6	9.2	12.7
Total no cobre	4.6	-11.9	20.9	8.2	9.8
Total bienes	5.6	-4.4	12.0	6.5	9.0
Servicios	18.8	0.1	8.0

Fuente: Cálculos del autor basados en datos del Banco Central de Chile y en Sáez (1991).

El exceso de capacidad también influyó en el auge de las exportaciones de manufacturas en el período 1982-89. De nuevo hubo una severa contracción económica en 1982-83, con una caída del PIB de cerca del 15%. Sólo después de 1985 cabe hablar de un crecimiento inducido por las exportaciones y de inversión neta positiva en este sector. Por lo tanto, es solamente desde mediados de los años ochenta que se asentó el crecimiento inducido por las exportaciones, transformándose los embarques no tradicionales en el componente más dinámico de la economía. En los noventa, las tasas de inversión se incrementaron desde los estándares latinoamericanos hacia los del Este asiático, y el crecimiento de la economía en su conjunto fue elevado y sostenido. Como entre 1989 y 1998, el PIB efectivo estuvo cerca del producto potencial, el exceso de capacidad en la manufactura permaneció cerca de cero. Por lo

tanto, no puede atribuirse a este último factor el aumento de las exportaciones manufactureras. Dado lo anterior, las exportaciones se convirtieron en un motor del crecimiento sólo después de la recuperación de la crisis de la deuda: en años anteriores a 1989, el exceso de capacidad había evitado que ellas arrastraran al resto de la economía.

b) Evolución del crecimiento y las exportaciones, 1960-95: un análisis de series de tiempo

Para contestar a la pregunta principal planteada al comienzo de esta sección utilizamos un modelo de vectores autorregresivos (VAR) y la técnica de estimación de Johansen.⁵ Esto se justifica porque en un sistema que determina simultáneamente el PIB y las exportaciones, no sabemos qué variable es exógena y cuál endógena. De hecho, el propósito del ejercicio es determinar la dirección de causalidad entre las exportaciones y el PIB (véase Agosin, 1999, sección II.2 y apéndice 1).

Las exportaciones y la inversión resultan ser variables muy significativas que explican el comportamiento de equilibrio de largo plazo del PIB. El PIB es endógeno y la inversión fija, y las exportaciones son débilmente exógenas en el sistema. Las elasticidades obtenidas indican que, en el largo plazo, un aumento de 3% de las exportaciones o de la inversión se traduce en términos gruesos en un 1% de crecimiento del PIB.

En resumen, las exportaciones aparecen como uno de los factores causales principales del crecimiento económico chileno. Los aumentos en la tasa de inversión han sido igualmente importantes. Tanto la inversión como las exportaciones son aparentemente exógenas. Es decir, los aumentos en las exportaciones no influyeron en la inversión, sino en el PIB. Al mismo tiempo, los aumentos en el PIB no tuvieron un impacto apreciable en las exportaciones ni en la inversión.

5 Figueroa y Letelier (1994) obtienen resultados muy similares usando datos trimestrales para el período 1979-93.

2. Liberalización del comercio, política cambiaria y tasas de interés: una cronología

Una de las primeras medidas del gobierno militar después del golpe de septiembre de 1973 fue anunciar una reforma de la política de importaciones. De hecho, en aquella época la política comercial podía describirse como caótica: el arancel medio (simple) era de 94% en diciembre de ese año; había 57 tasas arancelarias distintas, que iban desde cero a 220% (más sobretasas en varios artículos); muchas medidas no arancelarias (depósitos previos de importación, prohibiciones, contingentes, etc.), y un sistema de tipos de cambios múltiples con ocho precios para el dólar, el mayor de los cuales era 10 veces más alto que el más bajo. Este particular sistema de protección no respondía a ningún objetivo de desarrollo. La desorganización del período de Allende había conducido al estancamiento de la producción manufacturera, a la desaparición del crecimiento económico y a una fuerte contracción de un naciente sector de exportaciones no tradicionales (que incluía varias manufacturas).

La liberalización comercial anunciada a fines de 1973 involucró la eliminación de todas las barreras no arancelarias, la reducción gradual de los aranceles aduaneros y su consolidación en tres niveles (con una tasa máxima de 60%), la unificación del tipo de cambio, y una *devaluación para compensar la reducción del arancel medio*. En efecto, el tipo de cambio real se depreció en términos reales durante los dos años y medio que siguieron a la reforma. A falta de flujos de capital, ello fue el resultado de las fuerzas del mercado: la apertura de la economía trajo consigo una marejada de importaciones, forzando a que el tipo de cambio fuese depreciado agudamente (gráfico 3.1).

Varios acontecimientos influyeron para cambiar el rumbo de la reforma. Por un lado, a medida que progresaba, el programa de liberalización del comercio fue radicalizándose. En 1975, las autoridades anunciaron un nuevo rango de tasas arancelarias, fluctuante entre 10 y 35%, que se alcanzaría gradualmente hacia 1978. A fines de 1977 se fijó el objetivo de alcanzar—mediante reducciones mensuales—un arancel de 10% para todas las importaciones a mediados de 1979.

Además, las perspectivas de acceder a los mercados financieros internacionales cambiaron favorablemente a mediados del decenio, permitiendo que las autoridades asignaran a la política cambiaria el objetivo de reducir la inflación (esencialmente, por la vía de apreciar el tipo de cambio real). Por consiguiente, las limitaciones a los movimientos internacionales de capital fueron eliminadas sistemáticamente, mientras que los ajustes del tipo de cambio nominal se subordinaron a la política anti-inflacionaria. Finalmente, el tipo de cambio nominal se fijó a mediados de 1979. Como la inflación cayó lentamente, en el período 1976-81 se acumuló una considerable apreciación del peso, promovida por las grandes entradas de capitales. Empero, el efecto combinado de la apreciación cambiaria real y la liberalización de las importaciones afectó negativamente al sector transable: en vez de acometer la reconversión y la orientación de su producción hacia los rubros transables, éstos se contrajeron, mientras los no transables se expandieron.

También la forma cómo fueron liberalizados los mercados financieros locales tuvo un gran influjo en los magros resultados iniciales del programa de liberalización comercial. Antes del golpe militar, los mercados financieros internos se caracterizaban por una represión financiera extrema: los bancos habían sido nacionalizados; existían toques a las tasas de interés, que además no guardaban relación con la inflación interna, lo que había desembocado en tasas reales extremadamente negativas y en la desintermediación financiera; las autoridades monetarias intervenían con gran fuerza en la asignación del crédito, proliferando líneas de préstamo especiales que no constituían nada parecido a una política industrial. Las reformas de 1975 incluyeron la privatización de los bancos, la eliminación de los toques máximos de las tasas de interés, la reducción de las tasas de encaje bancario y la eliminación de toda restricción al crédito. Al mismo tiempo, para promover la competencia, se redujeron perceptiblemente las barreras de entrada a las actividades financieras: en los hechos, no hubo regulaciones prudenciales efectivas a las actividades de los bancos o de otras instituciones financieras. Por consiguiente, el sector creció enormemente, las operaciones financieras desplazaron a las inversiones reales, y las tasas de interés pasaron desde muy negativas a ser extremadamente elevadas

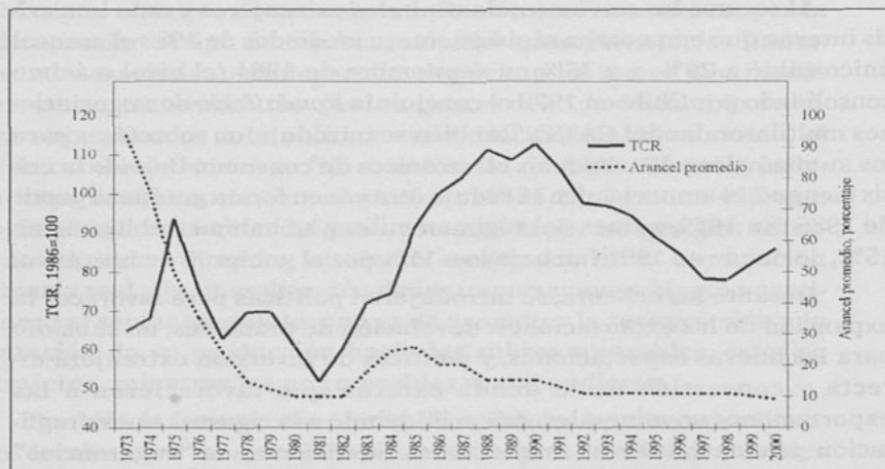
en términos reales.⁶ En este escenario, la reestructuración de empresas que producían para el mercado interno, o su transformación en exportadoras, resultaba casi imposible.

Al secarse las corrientes de capitales extranjeros y ante una crisis interna que empeoraba rápidamente, a mediados de 1983 el arancel único subió a 20%, y a 35% en septiembre de 1984 (el nivel máximo consolidado por Chile en 1979 al concluir la *Ronda Tokio* de negociaciones multilaterales del GATT). También se introdujeron sobretasas para los automóviles y los artículos electrónicos de consumo. Cuando la crisis menguó, el arancel único se redujo otra vez en forma gradual a partir de 1985. En 1989, a fines del régimen militar, se había estabilizado en 15%, de donde en 1991 fue bajado a 11% por el gobierno democrático.

Durante los ochenta, se introdujeron políticas para favorecer la expansión de las exportaciones: devolución de aranceles, un subsidio para las nuevas exportaciones, y políticas de inversión extranjera directa y conversión de la deuda externa que favorecieron a las exportaciones no-minerales. Además, debido a la rigurosa nueva regulación prudencial de las instituciones financieras y a “sugerencias” de la autoridad, las tasas de interés reales se asentaron en niveles razonables, favoreciendo la inversión y la adquisición de tecnología. Por último, una persistente escasez de divisas se tradujo en una serie de devaluaciones reales en el período 1982-88.

6 En su último artículo publicado, Díaz-Alejandro (1985) entrega una descripción magistral y una crítica devastadora de la liberalización financiera chilena.

Gráfico 3.1
Tipo de cambio real y arancel promedio, 1973-2000
(Tipo de cambio de 1986=100; aranceles en %)



Fuente: Basado en Ffrench-Davis (2001) y Banco Central de Chile. En 1973, los datos corresponden a diciembre.

El gráfico 3.1 aporta antecedentes sobre la evolución del tipo de cambio real y el arancel medio.⁷ A grandes rasgos, en los primeros años de la reforma arancelaria, la relación entre el tipo de cambio real y el arancel promedio se comportó como podría esperarse: los aranceles mucho más bajos desde 1973 fueron acompañados por un tipo de cambio real más alto. Sin embargo, entre 1976 y 1981 las dramáticas rebajas en los aranceles estuvieron asociadas con una aguda apreciación del tipo de cambio real.

Durante los años noventa y hasta fines de 1997, la economía chilena volvió a experimentar una gran abundancia de capital extranjero.

7 Se estima el tipo de cambio real como el precio nominal del dólar de los Estados Unidos, deflactado por el Índice de Precios al Consumidor y multiplicado por un índice de los precios externos relevantes a la economía chilena calculado por el Banco Central. La serie del Banco Central se utilizó para el período 1986 en adelante. Para períodos anteriores, se utilizó el índice de precios externos estimado por Ffrench-Davis (1984 y 2001, cap. IV). Las cifras para 1974-78 corrigen la subestimación oficial de la tasa de inflación. En lo que concierne a aranceles es la tasa uniforme.

Pero esta vez el manejo de la cuenta de capital fue más flexible que en el episodio de abundancia de los años ochenta. Las autoridades respondieron a la oferta creciente de capital externo desalentando la afluencia de capital de corto plazo y manteniendo las puertas abiertas para la inversión extranjera directa (Agosin y Ffrench-Davis, 2001). Aunque el sistema logró en 1993-95 reducir los créditos y los flujos de corto plazo, en 1996 y 1997 las entradas de capital fueron muy grandes, esencialmente por la evaluación muy positiva de Chile en los mercados financieros internacionales. En consecuencia, los instrumentos de política usados con una intensidad inalterada, a pesar de la mayor oferta externa de fondos, no lograron evitar la apreciación considerable del tipo de cambio, haciendo nuevamente peligrar la estrategia de desarrollo orientada a las exportaciones. En realidad, desde 1995 ha sido mucho más lento el crecimiento de los volúmenes de exportaciones no minerales.⁸ La lección de la experiencia reciente es obvia: si se desea una mayor estabilidad del tipo de cambio real, es esencial manejar más vigorosamente los flujos de capital.

3. La explicación del aumento de las exportaciones manufactureras: un modelo econométrico

Quizás la característica más importante de la historia del éxito de las exportaciones chilenas es la aparición de un grupo diversificado de manufacturas para la exportación, que abarca una gran variedad de productos, la mayoría de manufactura ligera o de uso intensivo de recursos naturales. Es este grupo de productos –su crecimiento posterior y su diversificación continuada– el que proporciona una mayor esperanza de crecimiento futuro de las exportaciones y de la economía en general. Por lo tanto, hay gran interés en conocer los factores que explican su desempeño.

Nos referiremos a dos estudios econométricos sobre el comportamiento de las exportaciones chilenas en el pasado. Mediante un análisis

8 Esto es exactamente lo que se habría podido pronosticar con nuestro análisis econométrico de las exportaciones manufactureras (véase la sección siguiente).

de ajuste parcial, De Gregorio (1984) estimó las funciones de oferta de las exportaciones no-cobre y encontró elasticidades-precio estadísticamente significativas de la oferta de exportaciones. Con un modelo de corrección de errores, Moguillansky y Titelman (1993) estimaron funciones de oferta para diversas categorías de exportaciones no-cobre, concluyendo que las elasticidades-precio de largo plazo son consistentemente más elevadas que las elasticidades de corto plazo (y ambas son estadísticamente significativas). En sus funciones de la oferta para las exportaciones de manufacturas, los aranceles –incorporados como una variable explicativa adicional– resultan estar asociados negativamente con dichas exportaciones. Aunque Moguillansky y Titelman aplican una metodología econométrica más avanzada que De Gregorio, no incluyen una variable de capacidad ociosa en un contexto donde la brecha recesiva entre PIB efectivo y potencial a mediados de los setenta desempeñó un papel dominante en el arranque inicial del crecimiento exportador a mediados de los años setenta.

Como esos autores, analizamos –en el marco de una función de oferta– el papel de los distintos factores: reducción de aranceles, depreciación del tipo de cambio real y capacidad ociosa. Con el supuesto de país pequeño, que en general (con ciertas excepciones) es apropiado en el caso de Chile, puede postularse con seguridad que las exportaciones manufactureras de este país no afectan los precios de esos bienes en el mercado mundial, desestimando eventuales efectos de retroalimentación de los volúmenes de exportación sobre los precios internacionales.

En este ejercicio, las exportaciones de manufacturas (XM) son una función del precio real de las manufacturas para el mercado de exportación (PM , definido como el índice de precios para manufacturas en dólares multiplicado por el tipo de cambio nominal para el dólar y deflactado por los salarios nominales en la manufactura); el arancel medio simple (TR), y un índice de capacidad ociosa en la manufactura (EX , definido como el porcentaje por el cual la producción manufacturera potencial, calculada uniendo linealmente los *peaks*, excede la producción observada). La idea básica del modelo es que hay dos grupos de manufacturas: i) los productos para el mercado interno y que se podrían exportar bajo ciertas circunstancias, cuyo precio relativo es la

tasa arancelaria, y ii) las mercancías producidas mayoritariamente para los mercados de exportación debido a la estrechez de los mercados internos. El precio relativo de estas mercancías se expresa en términos de no transables, aquí aproximados por la tasa de salario nominal. Todas las variables, salvo la capacidad ociosa, se expresan en logaritmos.

De acuerdo con el estadígrafo de Dickey-Fuller aumentado (ADF), el logaritmo de las exportaciones de manufacturas ($\ln XM$) y el logaritmo del arancel medio ($\ln TR$) resultaron ser variables estacionarias con tendencias determinísticas. El resto de las variables ($\ln EX$, $\ln PM$) son también estacionarias, pero sin tendencia. Procedimos así a explicar variaciones en $\ln XM$ por el siguiente conjunto de variables: una tendencia cronológica (para incorporar la tendencia determinística en dos variables: $\ln XM$ y $\ln TR$), $\ln TR$, $\ln PM$ y $\ln EX$.

Los resultados se muestran en el cuadro 3.3. Presentamos dos ecuaciones, una con la variable precio y otra sin ella. La primera ecuación, que incluye todas las variables de interés, tiene un problema de autocorrelación imposible de eliminar.

Cuadro 3.3
Explicación de las variaciones en las exportaciones de manufacturas, 1960-1995
(Variable dependiente: $\ln XM$)

Variable explicativa	Ecuación (1)		Ecuación (2)	
	Coefficiente	Valores t	Coefficiente	Valores t
Constante	1.268	1.07	5.191	5.84 ^a
Tendencia	0.041	3.04 ^a	0.077	5.98 ^a
$\ln TR$	-0.298	-2.43 ^b	-0.476	-4.32 ^a
$\ln PM(-1)$	0.375	3.57 ^a		
$\ln EX$	0.028	2.17 ^b	0.026	2.20 ^b
$\ln XM(-1)$	0.561	4.23 ^a	0.781	5.85 ^a
$\ln XM(-2)$			-0.577	-4.92 ^a
R ² ajustado	0.976		0.981	
Estadística F de				
Breusch-Godfrey	0.019 [0.019] ^b		0.108 [0.898]	
Normalidad (Jarque-Bera)	2.769 [0.250]		1.999 [0.368]	
Heterocedasticidad (X_i^2)	0.847 [0.591]		0.471 [0.892]	
Heterocedasticidad ($X_i * X_i$)	0.841 [0.647]		1.031 [0.490]	

a/ Significativamente distinto de cero al nivel de 1%.

b/ Significativamente distinto de cero al nivel de 5%.

Por esta razón, también incluimos la segunda, en la cual eliminamos la variable precio y agregamos dos rezagos en la variable dependiente. Esto entrega una ecuación con residuos bien comportados. La razón por la que son necesarios los dos rezagos para la variable dependiente es el alto grado de persistencia en el volumen de las exportaciones de manufacturas. Las dos ecuaciones nos dicen que las reducciones en el arancel, los aumentos de los precios relativos de las manufacturas para los mercados de exportación y la capacidad ociosa inducen cambios positivos en la función de oferta de exportaciones manufactureras, pero no afectan la tendencia en la tasa de crecimiento de dichas exportaciones.

Las dos ecuaciones de largo plazo se obtienen igualando los valores rezagados y contemporáneos de las variables.

$$\ln XM = 2.888 + 0.093t - 0.679 \ln TR + 0.854 \ln PM_{-1} + 0.064 \ln EX \quad (1)$$

$$\ln XM = 6.52 + 0.097t - 0.598 \ln TR + 0.032 \ln EX \quad (2)$$

Estas ecuaciones son razonablemente similares. Utilizamos la primera para determinar órdenes aproximados de magnitud de los efectos que los cambios en las variables explicativas (reducciones de arancel, capacidad ociosa y depreciación cambiaria) tienen en el crecimiento de las exportaciones manufactureras. Los resultados, que se deben considerar solamente como ilustrativos, son los siguientes:

- Capacidad ociosa en los años setenta: entre 1973 y 1975, la capacidad ociosa se elevó del 8% al 46%. Esto agregó 8 puntos porcentuales a la tasa anual de crecimiento de las exportaciones manufactureras y un total de 18% en todo el período.
- Exceso de capacidad en los años ochenta: entre 1981 y 1985, la capacidad ociosa en las manufacturas aumentó de cerca de cero al 23%. Esto contribuyó en 7 puntos porcentuales a la tasa de crecimiento anual de las exportaciones manufactureras, totalizando un 34% para el período completo.
- Liberalización del comercio en 1974-79, con apreciación del tipo de cambio en 1976-82: los aranceles declinaron desde cerca de 100% en 1974 a 10% a principios de 1979. Como resultado, por

este solo efecto las exportaciones manufactureras crecieron un 205% (25% anual). Sin embargo, este efecto positivo se revirtió parcialmente por el impacto adverso de la apreciación cambiaria: entre 1976 y 1982, la relación entre precios de las exportaciones de manufacturas y salarios de la industria manufacturera decreció 75%, lo que produjo una caída en el volumen de estas exportaciones de 69% (cerca de 15% anual).

- Depreciación del tipo de cambio en 1982-88: el precio real en pesos de las exportaciones manufactureras subió 118% durante este período, incrementándolas en un 96% (12% anual).

4. Otras políticas que influyen sobre el crecimiento de las exportaciones

Aun si las señales de precio son favorables a la exportación, hay restricciones importantes para una respuesta rápida y potente de la oferta. Algunas de ellas se asocian con la información. Los productores locales no tienen información adecuada acerca de i) las tecnologías para producir las mercancías o los servicios que podrían vender en mercados extranjeros o que podrían ayudarlos a competir con los productores extranjeros en el país; ii) los canales de distribución y comercialización en los mercados externos, y iii) los gustos del consumidor y las necesidades de los productores en los mercados potenciales. Los países exitosos, como los de Asia Oriental, han podido superar estos inconvenientes (véase Lall, 1994). Lo peculiar de la información es su alto costo y su naturaleza de bien público: por un lado, es un bien **no rival**, en el sentido de que su consumo por un agente no reduce su valor para otro; por otro lado, es **no excluyente** —es decir, a los agentes individuales se les hace difícil evitar que otros lo usen.⁹ Por ello, las respectivas políticas tienen un papel importante en la exitosa apertura económica. Ellas

9 Estas características de la información tienden a ser ignoradas por la teoría estándar del comercio y las recomendaciones de política comercial convencional, que suponen que toda la información relevante está disponible sin costo para todos los agentes. La consecuencia de flexibilizar este supuesto es que la liberalización comercial será más costosa, ya que los agentes serán menos capaces de reasignar recursos hacia actividades orientadas a la exportación. Por lo tanto, son imprescindibles políticas complementarias que aseguren respuestas fuertes y oportunas de la oferta ante los cambios en los precios.

incluyen: i) subvenciones a la recopilación de información sobre tecnologías, mercados extranjeros y gustos foráneos; ii) subvenciones a la creación de reputación de los productores locales (lo que en años recientes se ha llamado “crear una imagen del país”), y iii) ayudas para que las empresas existentes reorienten sus actividades hacia los mercados externos y eleven su competitividad en ellos.

Una forma menos directa de ocuparse de este tipo de externalidad evidente –y que utiliza al mercado– es crear instituciones o empresas para internalizarla. Por ejemplo, las asociaciones de exportadores pueden encontrar rentable recopilar información sobre mercados o tecnologías en representación de sus miembros.

Adicionalmente, en la mayoría de los países en desarrollo, los mercados de capitales son poco profundos o inexistentes. Como lo destaca una abundante literatura (Stiglitz y Weiss, 1981), en cualquier lugar del mundo hay asimetrías de información importantes que provocan imperfecciones en los mercados de capitales, pero en los países en vías de desarrollo éstas se magnifican (Stiglitz, 1994). Las respuestas de la oferta se insensibilizan si los empresarios potenciales no tienen acceso adecuado a financiamiento de largo plazo para sus proyectos de inversión. Por lo tanto, las políticas para profundizar los mercados financieros internos y para mejorar su operación (mediante, por ejemplo, una mejor regulación y transferencia) son complementarias a la liberalización del comercio. Incluso es probable que basten estas políticas: los mercados financieros formales, por desarrollados que sean, tienden a discriminar contra los productores y las empresas pequeñas sin reputación o que no disponen de garantías. Será pues necesario suplir los mercados financieros privados con una acción pública apropiada.

Otros embotellamientos por el lado de la oferta son los bajos niveles de formación del capital humano y la carencia de infraestructura adecuada, áreas donde la política pública es también indispensable. Como la educación y la capacitación tienen fuertes externalidades, el mercado privado tenderá a desatenderlas. Además, la formación de capital humano es una inversión para la cual prácticamente no existe financiamiento privado. Asimismo, el planeamiento,

el diseño y –a pesar de la moda actual– la construcción de infraestructura continúan siendo tareas de prioridad para los gobiernos en los esfuerzos por mejorar las respuestas de oferta.

En este contexto, la liberalización eficiente del comercio adquiere un papel más limitado, pero aún importante, en la puesta en marcha del proceso de crecimiento orientado a las exportaciones. Pero como ésta no propende en absoluto a corregir las fallas de mercado asociadas con los factores mencionados antes, es una herramienta algo tosca para promover entre los productores la creación de nuevas ventajas comparativas.¹⁰

En Chile, a pesar de su sesgo libre-mercadista, hubo algunos casos de aplicación de una política industrial y de fomento a las exportaciones después de 1974. Estas políticas se pueden clasificar en dos grandes grupos: políticas generales que afectan a todas las exportaciones (políticas horizontales) y políticas y factores sectoriales.

a) Políticas horizontales

i) *Reintegros*

Desde mediados de los años ochenta, han prevalecido dos sistemas de reintegro. Uno es un reintegro regular, por el cual se recuperan los aranceles de importación de insumos usados en las exportaciones, después de que éstas se efectúan. Este programa tiene algunas debilidades: demanda papeleo y tiene un costo financiero para la empresa, puesto que primero debe pagar el arancel, que luego recupera con un retardo considerable. El otro sistema es el de “reintegro simplificado”, introducido en 1985. Para las exportaciones de menos de 20 millones de dólares, en un renglón dado del arancel, todos los exportadores reciben un subsidio en efectivo de 3.5 o 10% (según el valor de las exportaciones para la partida arancelaria completa) sobre el valor de la exportación, en lugar de un reintegro regular. Aunque se ha tratado de presentar el esquema como un simplificador de los

10 De hecho, algunas economías, como la sudcoreana o la taiwanesa, promovieron procesos muy exitosos de crecimiento orientado a las exportaciones, sin liberalizar el comercio (Wade, 1990; Amsden, 1993 y 1994; Rodrik, 1995).

trámites para los exportadores pequeños, a quienes el reintegro regular les resulta costoso, este instrumento contiene un elemento de subsidio, cuyo máximo estimado bordea el 6%, correspondiendo a la tasa de reintegro de 10% (que se aplica a las exportaciones inferiores a 10 millones de dólares para la respectiva partida arancelaria).¹¹

El sistema de reintegro simplificado se tornó cada vez más importante como incentivo a la exportación: en 1994, el Estado pagó un total de 150 millones de dólares por este concepto y apenas 26 millones de dólares por reintegro regular. Ese mismo año, aproximadamente un 13% del valor de las exportaciones (y 70% del número de productos exportados) obtuvo el reintegro simplificado (French-Davis y Sáez, 1995, pp. 79 y 89).

Aunque no ha habido estudios econométricos cuidadosos del impacto del reintegro simplificado en la aparición de nuevas exportaciones, no puede ser coincidencia que después de la introducción del sistema tanto el número de productos manufactureros exportados como sus valores crecieran rápidamente. De hecho, esta clase de incentivo está cerca del óptimo económico: las nuevas exportaciones ciertamente tienen externalidades fuertes relacionadas con el acopio de información; cuando las exportaciones de un artículo crecen, las externalidades desaparecen. Así, la extinción automática del subsidio es una característica particularmente atractiva de este sistema.

Además, los importadores de bienes de capital pagan aranceles en plazos que alcanzan hasta los siete años, y los exportadores se eximen de esos pagos. Esto indudablemente estimula la inversión para exportar. Tanto esta disposición como la del reintegro simplificado son consideradas subsidios por la Organización Mundial de Comercio (OMC), y deberán ser eliminadas hacia el año 2002.

ii) Políticas de inversión extranjera directa

Las políticas de inversión extranjera directa (IED) han desempeñado un papel directo e indirecto en el estímulo de las exportaciones.

11 Dado el arancel parejo de 11% en 1998, el 10% de "reintegro simplificado" no constituiría un subsidio si los insumos importados tuvieran una incidencia del 90% en el valor de las exportaciones. Sin embargo, es probable que la participación real de aquéllos se sitúe en torno a un tercio.

Aunque el régimen se liberalizó por completo en 1974 (véase Riveros, Vatter y Agosin, 1996), la inversión extranjera directa no aumentó sino hasta 1987, pero desde entonces su crecimiento ha sido ininterrumpido. Cerca de 60% de todas las nuevas inversiones efectuadas a través del régimen regular ha ido al sector minero, en el cual Chile tiene claras ventajas comparativas naturales.

En 1985, las autoridades instituyeron un programa de conversión de deuda en capital cuyos objetivos eran disminuir la carga de la deuda externa y fomentar la IED. Pero este canal no tuvo la neutralidad y el automatismo del régimen de IED. Según lo observado por Ffrench-Davis (2001, cap. VII), el programa de conversión de deuda implicó un fuerte subsidio a la inversión extranjera en proyectos que eran aprobados caso por caso, con prioridad para las nuevas exportaciones no-mineras. Así, las autoridades hicieron de la necesidad una virtud e impulsaron una política industrial con otro rótulo. Durante los años en que estuvo en operación (1985-91), cerca de 60% de las inversiones efectuadas en virtud de este programa se orientó a las manufacturas y a los sectores forestal y de papel y celulosa.

iii) Información sobre mercados externos

Como ya se dijo, el acopio de información sobre mercados extranjeros es una actividad costosa en la cual la rentabilidad social es muy superior a la rentabilidad privada. El gobierno chileno ha hecho una inversión significativa en esa actividad. Con la ayuda de 32 oficinas comerciales en el exterior, una división de promoción comercial del Ministerio de Relaciones Exteriores (ProChile) ha estado dedicada a realizar estudios de mercado y a recopilar información comercial de interés para los exportadores, lanzando recientemente una agresiva campaña para crear una imagen positiva del país. Durante el decenio de 1990 se intensificaron las actividades de promoción comercial subvencionadas por el fisco, estimulándose a grupos de empresas para que formen asociaciones a fin de promover sus productos y realizar en conjunto actividades que permitan un mejor conocimiento de los mercados. El financiamiento de las actividades en el extranjero y los costos de administración de estas

asociaciones o Comités de Exportación son subvencionados en escala decreciente por un período máximo de seis años.

iv) El desarrollo tecnológico

El problema del déficit de inversión en desarrollo tecnológico se ha manejado de una manera ingeniosa. Fundación Chile —una institución cuyo capital es propiedad por partes iguales del Estado de Chile y la ITT¹² ha desarrollado nuevas tecnologías apropiadas para los productos de exportación y puesto en marcha nuevas empresas que luego ha vendido al sector privado. Como cualquier emprendimiento de capital de riesgo, ha tenido muchos fracasos, pero también aciertos notables, entre los cuales el más importante es el desarrollo de la industria exportadora de salmón. El estímulo a la investigación aplicada en el sentido más amplio (incluido el desarrollo de productos nuevos para los mercados externos) es un componente importante de un esfuerzo orgánico del fomento a las exportaciones. De hecho, el crecimiento y la diversificación sostenidos de las exportaciones del futuro requerirán una asignación de recursos mucho más grande para la investigación aplicada, y de los esfuerzos combinados del sector privado, el gobierno e instituciones como la Fundación Chile.

v) Desarrollo de infraestructura y de recursos humanos

Aunque la infraestructura de Chile en cuanto a caminos, puertos, aeropuertos, túneles, etc., constituye actualmente un cuello de botella serio para intensificar su proceso de crecimiento liderado por las exportaciones, la existencia a mediados de los años setenta de una infraestructura adecuada (para su tiempo) fue ciertamente un elemento importante que facilitó el despegue exportador. Sin la infraestructura existente en esa época (varios puertos grandes, un aeropuerto internacional recién inaugurado en 1967, una carretera de norte a sur

12 La génesis de Fundación Chile es interesante: cuando el gobierno militar tuvo que compensar a la ITT por la nacionalización de la Compañía de Teléfonos de Chile, se acordó establecer la Fundación Chile, enterando el gobierno el aporte de la ITT.

completada en los años sesenta), los meros cambios en las señales de precios habrían producido una respuesta más débil de la oferta.

También los recursos humanos eran entonces adecuados para la tarea de reorientar la economía hacia los mercados de exportación. A principios de los años setenta, Chile contaba con una gran cantidad de ingenieros y de gerentes formados en universidades públicas (o apoyadas por el Estado) en las décadas anteriores. Además, el período de sustitución de importaciones y el activo espíritu emprendedor del Estado presente desde los años cuarenta habían dejado un legado de profesionales industriales y de gestión que pudieron ponerse al servicio del esfuerzo exportador. Las universidades habían comenzado a formar ingenieros forestales en los años cincuenta, y en los sesenta establecieron programas para crear capital humano específico en la agricultura, que fueron esenciales para el desarrollo de la exportación de frutas y verduras. Así, en 1964 se creó con fondos públicos un Instituto de Investigación Agrícola semiautónomo (INIA), y en 1965 se inició un programa de diez años entre la Universidad de Chile y la Universidad de California para entrenar a economistas agrícolas y a agrónomos chilenos. Esta relación se convirtió en un mecanismo importante para la transferencia de tecnología entre dos regiones con clima y condiciones de suelo similares (Meller, 1994).

b) Políticas sectoriales

También la aplicación de políticas sectoriales importantes y la existencia de factores especiales han tenido un influjo directo en la expansión de productos particulares de exportación. Algunos de éstos se describen a continuación.

i) El conglomerado forestal

El conglomerado forestal ha contribuido de manera importante a aumentar las exportaciones (rollizos, chips, madera elaborada, papel y celulosa, y, recientemente, muebles). A precios de 1995, entre 1973 y 1995 las exportaciones de este grupo de industrias se multiplicaron por diecisiete, subiendo de 105 millones a 1 800 millones de dólares. A pesar de

las ventajas del recurso natural de Chile en este sector, era necesaria una política de desarrollo productivo para darle el “gran empuje” que la convertiría en una industria importante. Desde 1974, éste es quizás el único caso de una política industrial en gran escala, y de gran éxito por cierto. Esa política incluyó incentivos especiales para el desarrollo del sector y un marco jurídico favorable a la empresa privada y las exportaciones, que eliminaba las restricciones de liquidez a la inversión y favorecía la acumulación de capital humano específico en el sector.

Los programas públicos de forestación y de reforestación datan de los años sesenta. En 1974, se instituyó un subsidio de 75% del costo de plantación de árboles (Decreto Ley 701). Al mismo tiempo, la tierra privada plantada fue declarada inexpropiable, se derogó la prohibición de cortar árboles de menos de 18 años y se autorizaron las exportaciones de madera sin elaborar. Estos cambios legales hicieron posible y muy provechosa la integración vertical (véase Rossi, 1995). Además, entre 1975 y 1979, el Banco Central otorgó a los bancos comerciales privados y al Banco del Estado (un banco comercial público que abastece las necesidades de depositantes y empresas pequeños) una línea de crédito especial para financiar proyectos de desarrollo forestal, con condiciones particularmente favorables para las personas naturales y las empresas pequeñas.

Desde hace mucho tiempo se sabía que Chile tenía una ventaja comparativa en la silvicultura: las condiciones del clima y del suelo aseguran el crecimiento rápido de ciertas especies, particularmente del pino radiata. Dada esta dotación del recurso natural, durante los años cincuenta las Universidades de Chile y Católica (y luego otras) comenzaron a ofrecer programas en ingeniería forestal; así, cuando el sector empezó a desarrollarse, la industria contaba con un cuerpo significativo de especialistas en la materia, parte importante de los cuales devino en empresarios forestales y de la madera al mejorar las condiciones del sector.

ii) La industria del salmón de cultivo

Las exportaciones de salmón de cultivo, insignificantes en 1986, llegaron a unos 700 millones de dólares en 1998 (1% del PIB nacional).

Chile abastece hoy cerca del 15% del mercado mundial de salmones y truchas cultivados, y es el segundo exportador del mundo detrás de Noruega. La industria del salmón constituye una verdadera historia de éxito donde la adaptación y el desarrollo tecnológicos desempeñaron un papel dominante.

Fundación Chile comenzó a experimentar con la tecnología del salmón de cultivo en la segunda mitad de los años setenta. A principios del decenio de 1980 organizó una empresa para producir salmones cultivados en el lago Llanquihue usando jaulas flotantes, tecnología desarrollada en Noruega y Escocia y que se pensó podría adaptarse muy bien a las condiciones naturales de la región chilena de los lagos. La empresa, Salmones Antártica, fue vendida más tarde a Nippon Suisan, empresa japonesa que es una de las pesqueras más grandes del mundo. El ejemplo de Salmones Antártica atrajo muchas otras inversiones de empresarios locales y de compañías extranjeras (Achurra, 1995).

La industria del salmón es muy interesante por varias razones: combina el cambio tecnológico inducido por una institución semipública con las ventajas naturales del país, sus exportaciones representan la explotación de un nicho de exportación y tiene muchos eslabonamientos positivos hacia atrás. Ha impulsado las industrias locales productoras de jaulas flotantes, alimentos, redes de pesca, materiales de embalaje y servicios de transporte. Puesto que emplea a profesionales altamente calificados (ingenieros, técnicos en acuicultura, biólogos), también ha tenido un impacto beneficioso en la demanda para la construcción, la educación y el comercio al por menor en la región.

iii) El vino

Las exportaciones chilenas de vino han crecido meteóricamente durante los últimos años, de 10 millones de dólares en 1985 a alrededor de 550 millones en 1998. Aunque la vinificación es una actividad económica tradicional que en Chile se remonta a la época colonial, hasta mediados de los ochenta los tipos de vino producidos por sus viñateros no eran apetecidos por los consumidores de países desarrollados. Se

precisaba un cambio tecnológico en gran escala para que los vinos chilenos se vendieran en el exterior, el cual incluía la introducción de cubas de acero inoxidable; el uso de toneles nuevos, pequeños y de madera (en vez de los grandes usados para envejecer el vino), e inversiones en equipo de refrigeración y en maquinaria para prensar y triturar. Se sabía que los vinos chilenos se podrían producir con mucha ventaja con las nuevas tecnologías utilizadas en Europa y los Estados Unidos, pero era necesario un efecto de demostración. Así, en 1981, la firma española de Miguel Torres adquirió terrenos de gran tamaño en el valle central (Curicó) y comenzó a producir vinos con la nueva tecnología. Su éxito llevó a la rápida adopción de los nuevos métodos por las empresas chilenas.

La apertura de la economía ayudó al proceso de importar maquinaria nueva. Además, muchos de los productores tradicionales de vino son empresas grandes –comparadas con las europeas– y se desempeñan también en otros sectores de la exportación (particularmente la fruta). Por lo tanto, no enfrentan limitaciones de liquidez para invertir. En años más recientes ha habido inversiones de otras empresas grandes de Europa y de Estados Unidos (por ejemplo, Rothschild, Larose Trintaudon, Grand Marnier, Roberto Mondavi y Christian Brothers). Asimismo, varios viñedos pequeños especializados están fabricando productos nuevos para el mercado de exportación e intentando colocar sus vinos con precios más altos y calidad superior que los viñedos tradicionales. Estos productores, con menos capitales que las viñas grandes y los inversionistas extranjeros, se apoyan en asociaciones de nuevos fabricantes para colocar sus vinos en el exterior (Bordeu, 1995). Los servicios de comercialización de ProChile y los nuevos programas conjuntos de exportación antes mencionados también han sido aprovechados activamente por los productores más pequeños.

iv) La industria automotriz

Las piezas automotrices han sido un componente pequeño pero significativo de las exportaciones de manufacturas por más de una década. Han sido estimuladas por el único requisito de desempeño

que seguía vigente en la política chilena de inversión: un programa especial (llamado “Estatuto Automotriz”) permitía a los ensambladores importar sin arancel equipos CKD o SKD, mientras dichas importaciones se compensasen con exportaciones de igual valor de componentes de producción interna. El Estatuto también concedía a los ensambladores un crédito tributario por los componentes que se producen nacionalmente o se exportan. Para optar a ese crédito, un componente debía tener por lo menos un 70% de valor agregado local si es para uso interno, o un 50% si lo es para exportación. Estos incentivos son incompatibles con el Acuerdo sobre medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio de la Organización Mundial de Comercio y debieron ser eliminados en 1999.

5. Mirando hacia adelante

La expansión y diversificación de las exportaciones, que comenzó a mediados de los años setenta pero cuyo papel determinante en el desarrollo se verificó desde mediados de los ochenta, ha sido uno de los motores principales del crecimiento de la economía chilena. Sin embargo, la fase siguiente del desarrollo orientado a las exportaciones será mucho más difícil. La etapa fácil de expansión se ha agotado, y es poco probable que más de los mismos rubros puedan seguir manteniendo los altos índices de crecimiento logrados. En primer lugar, Chile tendrá que abandonar ciertos instrumentos de política que en el pasado le han sido muy rentables (el reintegro simplificado, la importación sin aranceles de bienes de capital para los exportadores, y el Estatuto Automotriz). En segundo lugar, llegar a ser internacionalmente competitivo en mercancías más sofisticadas tiene requisitos más complejos que la exportación de productos primarios o similares: éstos suponen el desarrollo de los recursos humanos y de la capacidad empresarial, la adquisición de información, mayores esfuerzos de investigación aplicada por parte de las empresas locales y mejoras en la infraestructura de puertos, caminos y túneles. Todo ello requerirá un Estado más activo —y eficiente— que en el pasado.

Para profundizar el crecimiento orientado a las exportaciones también será necesario abandonar el apego dogmático a un arancel

parejo. No hay razón para mantener aranceles sobre los bienes de capital y la amplia gama de bienes intermedios que no se producen en el país. El crecimiento orientado a las exportaciones requiere un arancel cero para estos bienes, especialmente a la luz de las restricciones que Chile deberá enfrentar dentro de poco para compensar el sesgo que provocan los aranceles a esas partidas.

Avanzar en el modelo de crecimiento orientado a las exportaciones también requiere un mejor acceso a los mercados. El potencial que el comercio intra-latinoamericano tiene para Chile, como exportador de manufacturas ligeras y bienes agroindustriales y como importador de alimentos, otorga al MERCOSUR una importancia estratégica como socio comercial.

La política de inversión extranjera directa se puede utilizar para captar inversiones en sectores de mayor relevancia futura. Aun preservando un enfoque liberal respecto de la inversión extranjera directa, las autoridades chilenas deberán realizar un esfuerzo mayor por atraer a empresas transnacionales con activos tecnológicos o de gestión deseables y con acceso a los mercados de manufacturas. En tal sentido, la asociación con el MERCOSUR podría resultar importante para atraer tales empresas a las manufacturas, donde hasta hoy se han destacado por su ausencia.

Finalmente, Chile deberá reinventar el banco de desarrollo, cuya misión sería conceder crédito de largo plazo a tasas de interés de mercado a empresas con buenos proyectos de exportación, pero que generalmente no tienen acceso a los mercados de capitales privados. Asimismo, podría ser utilizado para canalizar fondos hacia préstamos para la educación superior y técnica y para el financiamiento de gastos en investigación aplicada. El banco de desarrollo no necesita intervenir directamente en la concesión de préstamos a las empresas o a los individuos: puede funcionar como un banco de segundo piso poniendo a disposición de instituciones financieras privadas líneas de crédito para propósitos específicos. Puede también ser un intermediario entre los mercados financieros internacionales y las firmas pequeñas y medianas cuyas actividades son congruentes con la estrategia de desarrollo, pero no tienen acceso a tales recursos.

Esta es la manera más eficiente de apoyar a la industria naciente y, además, una que no está prohibida por las normas de la OMC. De hecho, debería transformarse en el instrumento principal para promover sectores y actividades específicos. Carlos Díaz-Alejandro (1985, pp. 20-21), en un preclaro artículo publicado en forma póstuma, sostiene que la experiencia latinoamericana, y por cierto la de Europa continental durante el siglo pasado, nos inculca cierto escepticismo ante la posibilidad de que los mercados privados por sí solos generen corrientes de intermediación financiera suficientes como para apoyar una tasa de formación de capital que aproveche por completo las altas rentabilidades sociales disponibles en inversiones a largo plazo. Al proporcionar crédito a largo plazo a actividades nuevas, no tradicionales, los bancos de fomento eliminarían uno de los argumentos esgrimidos con frecuencia para otorgar una protección exagerada contra las importaciones.

Referencias bibliográficas

- Achurra, M. (1995), "La experiencia de un nuevo producto de exportación: los salmones", en P. Meller y R. E. Sáez (eds.), *Auge exportador chileno: lecciones y desafíos futuros*, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN)/Dolmen Ediciones, Santiago.
- Agosin, M. (1999), "Comercio y crecimiento en Chile", *Revista de la Cepal*, N° 68, agosto.
- _____ y R. Ffrench-Davis (1995), "Trade liberalization and growth: Recent experiences in Latin America", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 37, N°3, Miami.
- _____ (2001), "Managing capital inflows in Chile", en S. Griffith-Jones, M.F. Montes y A. Nasution (eds.), *Short-Term Capital Flows and Economic Crises*, Oxford University Press/WIDER, Londres y Nueva York.
- Akyüz, Y. y C. Gore (1996), "The investment-profit nexus in East Asian industrialization", *World Development*, vol. 24, N°3, Oxford.
- Amsden, A. H. (1993), "Trade policy and economic performance in Korea", en M. R. Agosin y D. Tussie (eds.), *Trade and Growth. New Dilemmas in Trade Policy*, St Martin's Press, Nueva York.
- _____ (1994), "Why isn't the whole world experimenting with the East Asian model to develop?, Review of The East Asian Miracle", *World Development*, vol. 22, N°4, Oxford.
- Banco Central de Chile (1989), *Indicadores económicos y sociales 1960-88*, Santiago.
- _____ (varios años), *Boletín Mensual*, Santiago.
- Barro, R. J. y X. Sala-i-Martin (1995), *Economic Growth*, McGraw-Hill, Nueva York.
- Bordeu, E. (1995), "Exportaciones de vino: la importancia del mejoramiento de la calidad", en P. Meller y R. E. Sáez (eds.), *Auge exportador chileno: lecciones y desafíos futuros*, CIEPLAN/Dolmen Editores, Santiago.

- De Gregorio, J. (1984), "Comportamiento de las exportaciones e importaciones en Chile: un estudio econométrico", *Colección Estudios CIEPLAN* 13, Santiago.
- De la Cuadra, S. y D. Hachette (1992), *Apertura comercial: experiencia chilena*, Universidad de Chile, Editorial de Economía y Administración, Santiago.
- Díaz-Alejandro, C. F. (1985), "Goodbye financial repression, hello financial crash", *Journal of Development Economics*, vol. 19, N°1/2.
- Ffrench-Davis, R. (1979), "Exportaciones e industrialización en un modelo ortodoxo: Chile, 1973-1978", *Revista de la CEPAL* N°9, Santiago.
- _____ (1984), "Índice de precios externos: un indicador para Chile de la inflación internacional", *Colección Estudios CIEPLAN* 13, Santiago.
- _____ (2001), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*, Dolmen Ediciones, segunda edición, Santiago.
- _____, P. Leiva, y R. Madrid (1993), "Trade liberalization and growth: The Chilean experience in 1973-89", en M. R. Agosin y D. Tussie (eds.), *Trade and Growth. New Dilemmas in Trade Policy*, St. Martin's Press, Nueva York.
- _____ y R. E. Sáez (1995), "Comercio y desarrollo industrial en Chile", *Colección Estudios CIEPLAN* 41, Santiago.
- Figueroa, L. y L. Letelier (1994), "Exportaciones, orientación al comercio y crecimiento: un enfoque de cointegración", *Cuadernos de Economía*, vol. 31, N°94, Santiago, diciembre.
- Lall, S. (1994), "The East Asian Miracle: Does the bell toll for industrial strategy?", *World Development*, vol. 22, N°4, Oxford.
- Meller P. (1994), "Chilean export growth, 1970-90: An assessment", en G. K. Helleiner (ed.), *Manufacturing for Export in the Developing World. Problems and Possibilities*, Routledge, Londres.
- _____ (1996), *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*, Editorial Andrés Bello, Santiago.
- Moguillansky, G. y D. Titelman (1993), "Estimación econométrica de funciones de exportación en Chile", *Estudios de Economía*, vol. 20, N°1, Santiago.

- Pasinetti, L. I. (1974), *Growth and Income Distribution. Essays in Economic Theory*, Cambridge University Press, Londres.
- Riveros, L. A., J. Vatter y M. R. Agosin (1996), "La inversión extranjera directa en Chile, 1987-93: aprovechamiento de ventajas comparativas y conversión de deuda", en M. R. Agosin (ed.), *Inversión extranjera directa en América Latina: su contribución al desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- Rodrik, D. (1995), "Getting interventions right: How South Korea and Taiwan grew rich", *Economic Policy*, N°22, Centre for Economic Research, Londres, abril.
- Rossi, I. (1995), "Desarrollo y competitividad del sector forestal-maderero", en P. Meller y R. E. Sáez (eds.), *Auge exportador chileno: lecciones y desafíos futuros*, CIEPLAN/Dolmen Ediciones, Santiago.
- Sáez, S. (1991), "Indicadores para las exportaciones chilenas: 1950-89", *Notas Técnicas*, CIEPLAN 138, Santiago.
- Solow, R. M., (1956), "A contribution to the theory of economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, N°1.
- Stiglitz, J. E. (1994), "The role of the state in financial markets", *Proceedings of the World Bank Conference of Development Economics, 1993*, Washington, D.C.
- _____ y A. Weiss (1981), "Credit rationing in markets with imperfect information", *The American Economic Review*, vol. 71, N°3.
- _____ y M. Uy (1996), "Financial markets, public policy, and the East Asian Miracle", *The World Bank Research Observer*, vol. 11, N°2, Washington, D.C.
- Wade, R. (1990), *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press, Princeton.