

LATIN AMERICAN PROGRAM

THE WILSON CENTER



SMITHSONIAN INSTITUTION BUILDING WASHINGTON, D.C.

WORKING PAPERS

Number 67

POLITICAS DE COMERCIO EXTERIOR EN CHILE:
1973-1978

Ricardo Ffrench-Davis
Corporación de Investigaciones Económicas
para Latinoamérica (CIEPLAN)
Santiago, Chile

Number 67

POLITICAS DE COMERCIO EXTERIOR EN CHILE:
1973-1978

Ricardo Ffrench-Davis
Corporación de Investigaciones Económicas
para Latinoamérica (CIEPLAN)
Santiago, Chile

Versión abreviada preparada para su presentación en el Seminario "Six Years of Military Rule in Chile" auspiciado por el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., entre el 15 y 17 de mayo de 1980. La realización de esta investigación contó con el apoyo del Comité de Estudios Latinoamericanos del Social Science Research Council. El autor agradece este apoyo, la colaboración de Jorge Scherman en el desarrollo del estudio, y los comentarios de numerosos colegas. Naturalmente, las opiniones e interpretaciones contenidas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor.

This essay is one of a series of Working Papers of the Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars. Dr. Michael Grow oversees preparation of Working Paper distribution. The series includes papers by Fellows, Guest Scholars, and interns within the Program and by members of the Program staff and of its Academic Council, as well as work presented at, or resulting from seminars, workshops, colloquia, and conferences held under the Program's auspices. The series aims to extend the Program's discussions to a wider community throughout the Americas, and to help authors obtain timely criticism of work in progress. Support to make distribution possible has been provided by the Inter-American Development Bank.

Single copies of Working Papers may be obtained without charge by writing to:

Latin American Program, Working Papers
The Wilson Center
Smithsonian Institution Building
Washington, D. C. 20560

The Woodrow Wilson International Center for Scholars was created by Congress in 1968 as a "living institution expressing the ideals and concerns of Woodrow Wilson . . . symbolizing and strengthening the fruitful relation between the world of learning and the world of public affairs."

The Center's Latin American Program, established in 1977, has two major aims: to support advanced research on Latin America, the Caribbean, and interAmerican affairs by social scientists and humanists, and to help assure that fresh insights on the region are not limited to discussion within the scholarly community but come to the attention of interested persons with a variety of professional perspectives: in governments, international organizations, the media, business, and in the professions. The Program is being supported through 1982 by three-year grants from the Ford, Mellon, Kettering, Rockefeller, and Tinker Foundations, the Rockefeller Brothers Fund, and the Xerox Corporation.

LATIN AMERICAN PROGRAM ACADEMIC COUNCIL

Albert O. Hirschman, Chairman, Institute for Advanced Study, Princeton, N.J.
Fernando Henrique Cardoso, CEBRAP, São Paulo, Brazil
William Glade, University of Texas
Juan Linz, Yale University
Leslie Manigat, Universidad Simón Bolívar, Caracas, Venezuela
Guillermo O'Donnell, CEDES, Buenos Aires, Argentina
Olga Pellicer de Brody, El Colegio de México, Mexico
Thomas Skidmore, University of Wisconsin
Mario Vargas Llosa, Lima, Peru

SINTESIS

Políticas de Comercio Exterior en Chile: 1973-1978

El modelo económico impuesto en Chile ofrece un caso extremo de aplicación de una política de libre comercio. Los elevados aranceles prevalecientes en 1973 (promedio simple de 94%) se redujeron a una tasa uniforme del 10%, prácticamente la totalidad de los mecanismos para arancelarios se ha eliminado, el tipo de cambio nominal se congeló en concordancia con el "enfoque monetario" de la balanza de pagos, y los movimientos de capitales se han liberado en forma significativa.

A través del quinquenio las exportaciones e importaciones no tradicionales se expandieron notoriamente. El aumento de las exportaciones descansó inicialmente en el aprovechamiento de capacidades instaladas, exigiendo una gran diversificación. Posteriormente, el proceso de diversificación ha mostrado una tendencia a detenerse, concentrándose la expansión hacia el final del período en rubros intensivos en recursos naturales. El análisis parece apoyar la hipótesis de que el incremento de las exportaciones habría sido compatible con políticas distintas a las del libre comercio. En cambio, la tendencia reciente a la reconcentración en recursos naturales sí sería función de la naturaleza del modelo en aplicación.

La expansión de las importaciones se ha localizado en los bienes de consumo no alimenticios. Como la economía chilena ha estado estagnada entre 1973 y 1978, esas importaciones han involucrado una contracción absoluta de las correspondientes actividades sustituidoras, muchas de ellas intensivas en la mano de obra. Un ejemplo destacado es el del sector textil.

La liberalización intensa y rápida se efectuó en una economía deprimida, con una tasa de inversión baja, y con tasas de interés reales notablemente altas. En consecuencia, la situación coyuntural agravó la dificultad para reabsorber los recursos liberados en los sectores en contracción. La apertura casi irrestricta de las importaciones contribuyó a una reducción de cerca de 20% de la participación de la actividad industrial en la generación del producto nacional bruto, y a una "normalización" muy lenta del nivel global de la actividad productiva.

La política cambiaria le otorgó inicialmente al tipo de cambio el papel de asignador estable de recursos. Posteriormente se usó para regular expectativas inflacionarias y para compensar los efectos monetarios de ingresos masivos de capitales financieros, tal como en otras experiencias en países de la región. El resultado fue que fases avanzadas de la liberalización arancelaria fueron acompañadas de intensas revaluaciones cambiarias, acentuando los efectos desustituidores y contribuyendo a un creciente déficit en cuenta corriente. Dado el peculiar funcionamiento del liberalizado mercado de capitales interno, el influjo de capitales foráneos, radicado en algunos segmentos del sector privado, provocó voluminosas ganancias de capital y promovió un notorio proceso de concentración patrimonial.

La experiencia chilena deja lecciones (tentativas) heterodoxas. Parece obvio que, aún en condiciones desfavorables, la economía en general y el sector industrial tienen capacidad de respuesta a cambios en los incentivos de precios relativos. Al mismo tiempo, parte de la capacidad de reacción está basada en el desarrollo semi-industrializado alcanzado mediante las políticas de sustitución de importaciones precedentes. Finalmente, la hipótesis simple de que la apertura indiscriminada promovería la expansión de actividades intensivas en mano de obra, y viceversa, aparece desmentida por el comportamiento efectivo de la estructura económica. Ello estaría ligado a la intensidad que revistió y a la oportunidad en que se realizó la liberalización del comercio exterior, y a la forzada pasividad impuesta al sector público por el modelo económico en boga.

POLITICAS DE COMERCIO EXTERIOR EN CHILE: 1973-1978

Ricardo Ffrench-Davis
CIEPLAN, Santiago, Chile

Introducción

La experiencia chilena posterior a 1973 se sitúa entre las más ortodoxas de las políticas económicas vigentes en el mundo. La característica más distintiva de las políticas de comercio exterior que se han puesto en ejecución ha sido su inflexible movimiento hacia el intercambio libre de trabas gubernamentales. Ello comparte la tónica de todo el programa económico, que busca la minimización de la función del Estado en la conducción de la actividad económica.

Efectivamente se ha realizado una liberalización de las importaciones, sin precedentes modernos ni en Chile ni en otras economías semi-industrializadas, que ha suprimido toda selectividad en su política comercial, estableciendo un arancel uniforme de 10% para prácticamente la totalidad de las importaciones. La apertura comercial ha sido acompañada por una apertura también irrestricta frente a la inversión extranjera, y la reducción de restricciones sobre la compraventa de divisas y sobre los movimientos de capitales financieros.

Este proceso se ha realizado en medio de un pronunciado antiestatismo económico por parte de los ejecutores de la política oficial. Este antiestatismo conlleva una fe profunda en un funcionamiento eficiente, dinámico, y competitivo del mercado. Esta fe en el mercado se ha expresado en la abstención de intervenciones directas en la actividad productiva y en la adopción de políticas económicas supuestamente "neutrales."

Los postulados mencionados llevan al planteamiento de cuatro preguntas. En primer lugar, en qué medida la política aplicada ha permitido un uso más eficiente de los recursos disponibles, o se han producido nuevas divergencias significativas entre la "eficiencia" privada y la social. En segundo lugar, qué grado de dinamismo ha caracterizado al proceso, en comparación con su comportamiento histórico; cómo ha afectado la intensidad y secuencia de la liberalización al nivel de empleo, consumo, e inversión. En tercer lugar, cuán competitivo o

concentrador ha resultado el funcionamiento de la economía que ha acarreado la aplicación del modelo en boga. Por último, cuán neutrales resultan efectivamente los efectos de políticas económicas "indiscriminadas." La aparente "neutralidad" se ha aplicado en un marco de desigualdad en los diferentes ámbitos de la actividad nacional. Ello acarrea que las consecuencias de esas políticas involucren efectos asimétricos y diferenciados entre distintos grupos productivos y sociales. Su resultado, entonces, puede ser una mayor concentración del poder y del patrimonio, el incremento del desempleo, ajustes ineficientes del aparato productivo y un escaso dinamismo.

En este estudio se pretende dilucidar algunos de los interrogantes planteados, concentrando la atención en aquellos que guardan mayor relación con el funcionamiento del sector externo y con sus repercusiones sobre la economía nacional. En el capítulo I se analizan las políticas de importaciones aplicadas entre 1973 y 1978 y sus principales repercusiones macroeconómicas sobre la actividad manufacturera y sobre algunos sectores industriales. En el capítulo II se examinan los aspectos más destacados de la promoción de exportaciones, y se analiza la influencia que diversos aspectos estructurales y coyunturales de la economía chilena han ejercido sobre la composición y nivel de las exportaciones; y también se exploran, a título ilustrativo, algunas repercusiones sobre el desarrollo de la industria nacional. En el capítulo III se examina el diseño y ejecución de la política cambiaria, y su conexión con las restantes acciones públicas en el comercio exterior. Se otorga especial énfasis al comportamiento de los movimientos de capitales, y sus implicaciones cambiarias y macroeconómicas. En los tres capítulos mencionados, se proveen antecedentes sobre la economía chilena de los años sesenta, con el objeto de otorgar perspectiva histórica al análisis. Por último, en el capítulo IV se desarrolla un breve recuento del comportamiento global de la balanza de pagos, y se efectúa un intento de análisis integrado de las principales conclusiones que se derivan de este estudio.

I. La Liberalización de las Importaciones

Indudablemente, el elemento central de la política de comercio exterior ha estado constituido por la drástica reducción de la protección con que contaban los sustitutos de importaciones al iniciarse el nuevo régimen. El rápido proceso de liberalización ha inducido un marcado cambio en las ventajas comparativas de mercado, al modificar tanto la composición de la protección efectiva así como su nivel promedio.

En la sección 1 se expondrá, en primer lugar, la trayectoria que ha seguido la reducción de las restricciones que afectaban a las importaciones, y se analizará la evolución del tipo de cambio real, para determinar en qué grado ésta ha compensado los efectos de la liberalización arancelaria. Luego, en la sección 2 se analiza el comportamiento de las principales categorías de importaciones. Por último, en la sección 3 se ilustra el efecto de la liberalización sobre la producción, el empleo, y el valor agregado en el sector industrial; ello se efectúa, por una parte con un examen de los índices globales correspondientes, y por otra con el análisis del comportamiento de grupos de productos que se han expandido o contraído en forma significativa entre 1970 y 1978.

1. El proceso de liberalización. La meta del proceso de liberalización ha experimentado cambios significativos durante el curso de su aplicación. Lo que inicialmente parecía una reforma moderada, con tasas arancelarias máximas de 60%, al final terminó en un arancel uniforme de 10%.

Los primeros pasos consistieron en suprimir las principales restricciones no arancelarias y en rebajar a 200% los aranceles superiores a ese nivel. En este marco, se eliminó la gran mayoría de las prohibiciones de importar y de los depósitos previos prohibitivos. Estos últimos, que se aplicaban con una tasa de 10.000% a más de la mitad de las importaciones, habían constituido en 1973 el mecanismo más activo de regulación de las importaciones; el Ejecutivo suprimía discrecionalmente el depósito a condición de que los respectivos importadores fijasen sus volúmenes de internación dentro de los márgenes recomendados por el gobierno. Naturalmente, este mecanismo, aplicado a varios miles de productos, en conjunto con tipos de cambio subvaluados, había generado innumerables problemas de abastecimiento y ganancias especulativas para los importadores.

A comienzos de 1974 se hizo el anuncio general de una reforma arancelaria que se realizaría gradualmente en el curso de un plazo de tres años; se indicó que iría acompañada de un alza paralela del tipo de cambio, y que beneficiaría a los trabajadores en general "pues se crearán más empleos en los sectores de expansión que los que podrán desaparecer en algunos sectores de alta ineficiencia."¹ En esta ocasión no se dieron señales respecto de los niveles arancelarios que se proyectaba alcanzar. El primer anuncio de aranceles-meta tuvo lugar posteriormente, en mayo de 1974, indicándose que "en 1977 ningún arancel será superior a 60%. De este modo se ha definido con claridad la política arancelaria a seguir en el futuro, de manera

que la industria nacional pueda hacer los ajustes pertinentes y prepararse para enfrentar en buena forma la competencia del extranjero."²

No obstante estos anuncios, en realidad la política arancelaria no estaba aún definida, pues había disparidad de criterios entre los propugnadores de una política ortodoxa y otros personeros oficiales con una postura más pragmática. En 1975 se define formalmente que el rango arancelario estará comprendido entre 10 y 35% y que se alcanzaría, mediante sucesivos ajustes semestrales, el primer semestre de 1978.³

Aunque el enfoque inicial, aparentemente más pragmático, había ido cediendo poco a poco frente a la ortodoxia librecambista, la política propuesta a las alturas de 1975 contenía dos elementos heterodoxos importantes. Por una parte, contemplaba alguna diferenciación entre los aranceles nominales (10-35%) según el grado de elaboración de los productos, y mantenía el respeto de los compromisos arancelarios contraídos en el Pacto Andino.⁴

Las rebajas graduales se realizaron aproximadamente una vez por semestre. Sin embargo, los ajustes finales anunciados para el primer semestre de 1978, se anticiparon, culminando el proceso en agosto de 1977, fecha en la cual el 99,6% del universo arancelario quedó situado entre 10 y 35%, con una media simple de 20%.

Aparentemente, según las reiteradas declaraciones oficiales, la disminución de la protección a la sustitución de importaciones habría terminado en agosto de 1977. Tres meses después, sin embargo, el Ministro de Hacienda anunció otro cambio de política, que consistió en reducir aún más los aranceles, con el objeto de llegar a mediados de 1979 a una tasa uniforme de 10%. La liberalización adicional se realizó, con tramos mensuales, entre diciembre de 1977 y junio de 1979, fecha desde la cual rige un arancel uniforme de 10% para la casi totalidad de las importaciones chilenas. Esta tasa es inusitadamente baja entre los países en desarrollo, y su ninguna selectividad es excepcional incluso en los países más desarrollados del mundo.⁵ Así terminó un proceso de discusión al interior del gobierno, con un predominio indiscutido del extremo más ortodoxo.

Reiteradamente se señaló que el tipo de cambio y el arancel marcharían indisolublemente unidos;⁶ en consecuencia, el tipo de cambio real debía subir a medida que se redujera la protección arancelaria efectiva. Según el tenor de las declaraciones oficiales, se suponía

una relación causal extremadamente ingenua, válida en un modelo competitivo, sin movimiento de capitales ni incentivos a las exportaciones y sólo con bienes finales. En la práctica, sin embargo, especialmente la presencia de voluminosos movimientos de capitales, ha involucrado desviaciones significativas respecto de la supuesta relación causal unívoca.

En efecto, durante lapsos en los cuales se realizaron las liberaciones arancelarias más significativas, el tipo de cambio disminuyó paralelamente. En el cuadro 2 se muestra la evolución del tipo de cambio de importaciones (col.1), presentando los principales puntos de inflexión de su nivel real (véase cap.III). Las cols. (3) y (4) reproducen la evolución de la protección nominal en las mismas fechas, y las cols.(5) y (6) indican el costo total por dólar de importación cif, para las mercaderías afectas al arancel máximo y al promedio, en cada una de las mencionadas fechas.

Las rebajas arancelarias entre 1973 y enero de 1976 se realizaron con tipos de cambio relativamente altos; además, una parte significativa de la reducción correspondió a aranceles que eran redundantes. En la fase I, la redundancia era predominante, en tanto que en la fase II, la mejora del tipo de cambio, que fue muy intensa, más que compensó los efectos liberadores del arancel nominal.⁷ La situación cambió apreciablemente en la fase III, esto es, entre comienzos de 1976 y mediados de 1977: por un año y medio, a medida que avanzaba la liberalización arancelaria, el tipo de cambio se revaluaba paralelamente. A consecuencia de ello, la reducción de 22 puntos en el arancel nominal promedio involucró una baja de 36% del costo medio total por dólar importado. Este fuerte impacto dió poca oportunidad para un ajuste gradual de la actividad económica, porque se registró en un plazo breve y porque fue inesperado, en el sentido de que se contradijo con las reiteradas declaraciones oficiales de que el manejo cambiario sería "indisolublemente" compensador. Por otra parte, como se señala en la sección 3, la liberalización se realizó en el contexto de una demanda interna muy deprimida y un desempleo abierto notoriamente elevado; el resultado fue un rápido aumento de las importaciones "nuevas." El creciente déficit resultante en la cuenta corriente de la balanza de pagos de 1977 se cubrió con el ingreso de capitales financieros desde el exterior (véase cap.IV).

En la fase IV, se retornó a la situación de ajustes cambiarios compensadores, como se aprecia en las cols.(4) y (5), pero la relación se volvió a revertir en la fase V. En ésta, la pérdida de poder adquisitivo del dólar fue relativamente menor (7%) a la de la fase

CUADRO 1

LIBERALIZACIONES ARANCELARIAS: 1973-1979 (tasas sobre el valor cif)

Fechas	Arancel máximo		Arancel modal		Arancel Promedio	Total de items
	Tasa de items (1)	Porcentaje del total (2)	Tasa de items (3)	Porcentaje del total (4)		
					(5)	(6)
31.12.73	220%	8,0	90%	12,4	94,0%	5.125
1. 3.74	200%	8,2	80%	12,4	90,0%	5.125
27. 3.74	160%	17,1	70%	13,0	80,0%	5.125
5. 6.74	140%	14,4	60%	13,0	67,0%	5.125
16. 1.75	120%	8,2	55%	13,0	52,0%	5.125
13. 8.75	90%	1,6	40%	20,3	44,0%	4.958
9. 2.76	80%	0,5	35%	24,0	38,0%	4.952
7. 6.76	65%	0,5	30%	21,2	33,0%	4.956
23.12.76	65%	0,5	20%	26,2	27,0%	4.959
8. 1.77	55%	0,5	20%	24,7	24,0%	4.981
2. 5.77	45%	0,6	20%	25,8	22,4%	4.984
29. 8.77	35%	1,6	20%	26,3	19,8%	4.985
3.12.77	25%	22,9	15%	37,0	15,7%	4.993
6.78	20%	21,6	10%	51,6	13,9%	4.301
6.79	10%	99,5	10%	99,5	10,1%	4.301

FUENTE: Banco Central de Chile. En la col. (1) no se han considerado los casos de excepción, que se refieren principalmente al sector automotriz. La col. (5) contiene un promedio simple del universo arancelario.

CUADRO 2

COSTO DE LAS IMPORTACIONES (pesos de 1977 por dólares del mismo año)

Fases	Fechas	Puntos de inflexión cambiaria (tipo de cambio) (1)	Variación porcentual entre puntos de inflexión (2)	Aranceles nominales		Tipo de cambio total	
				Máximo (3)	Promedio (4)	Máximo (1)X $\left[1 + \frac{(3)}{100}\right]$ (5)	Promedio (1)X $\left[1 + \frac{(4)}{100}\right]$ (6)
I	10.73	23,52		≥ 220%	94%	≥ 75,26	45,63
	7.74	20,69	- 12.0	140%	67%	49,66	34,55
II	1.76	27,24	31.7	90%	44%	51,76	39,23
III	7.77	20.67	- 24,1	45%	22%	29,97	25,22
	6.78	25,76	24,6	20%	14%	30,91	29,37
IV	6.79	24,03	- 6,7	10%	10%	26,43	26,43
V	10.79	21,73	- 9,6	10%	10%	23,90	23,90
VI							

FUENTE: La columna (1) proviene del cuadro 12, col. (2): las cols.(3) y (4) se obtuvieron del cuadro 1.

III, pero a su vez las reducciones arancelarias estaban operando a niveles prácticamente equivalentes al libre comercio, al converger hacia la tasa uniforme de 10%. El autorefuero entre ambas variables actuó en una economía más sensibilizada frente a la economía internacional que en cualquiera de las etapas precedentes. El arancel promedio, a través de las cinco fases había descendido desde 94% hasta 10%, con un tipo de cambio real que, a fines del proceso, era similar al establecido al inicio de la política que culminó con la apertura irrestricta en junio de 1979.

En síntesis, la política arancelaria fue tomando forma a través de sucesivos anuncios oficiales, que cada vez eran presentados como definitivos. Así, la política evolucionó desde una apertura moderada, incluso declarada compatible con el proceso de integración del Pacto Andino, hasta una liberalización prácticamente irrestricta de las importaciones. La "gradualidad" de los anuncios, fuese deliberada o fortuita, presumiblemente le sirvió a sus ejecutores para ir liberándose paulatinamente de adversarios de la política resultante, que se encontraban al interior del propio gobierno.

2. Composición de las importaciones. En el contexto de la transformación sufrida por la economía chilena en los años recientes, diversas variables distintas a las propias de la política de importaciones han afectado el comportamiento de éstas. Entre las variables más significativas cabe destacar la intensa contracción de la demanda agregada registrada en 1975-1976, la escasa inversión concretada a través de todo el período, y el alza del precio del petróleo. Los tres fenómenos pueden apreciarse claramente en el cuadro 3: una baja de 25% de las importaciones globales entre 1974 y 1976; internaciones de maquinarias y equipos anuales que en el quinquenio 1974-1978 son 29% menores que en 1970;⁸ y compras de petróleo que suben desde 6% a 16% de las importaciones totales, entre 1970 y 1978. De igual manera, algunos rubros experimentan variaciones año a año debido a la presencia de fluctuaciones temporales de los precios externos o de la producción interna. Los altibajos pueden observarse, por ejemplo, en las internaciones de trigo, las que también aparecen desagregadas en el cuadro 3.

La consideración de las variables arriba mencionadas tiene importancia no sólo para entender el comportamiento de las importaciones, sino también para los efectos de analizar las repercusiones que éstas han tenido sobre la eficiencia, el empleo, y la producción nacionales. Antes de examinar la naturaleza de la interrelación entre estas variables, en esta sección veremos como han evolucionado los principales componentes de las importaciones, según su destino o uso.

CUADRO 3

IMPORTACIONES CHILENAS: 1965-1978 (millones de dólares de 1977)

	<u>1965</u>	<u>1970</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u> ^{1/}	<u>1978</u>
I. Bienes de consumo alimenticios	91,2	107,4	267,7	85,5	89,8	51,8	103,0	115,7
II. Bienes de consumo no alimenti. (automóviles y motos)	101,1	191,6	199,3	236,8	100,8	114,4 (60,7)	410,0 (121,6)	410,7 (40,6)
III. Bienes de capital	361,9	550,2	360,8	336,3	304,4	443,0	495,5	566,6
- Animales reproductores	4,8	16,3	13,2	3,9		1,0	2,7	2,1
- Maquinarias y equipos	270,3	380,9	225,9	244,7		256,6	351,3	321,6
- Equipos de transporte (barcos y aviones)	86,8 (13,2)	153,0 (50,2)	121,7	87,7 (3,9)		185,4 (66,6)	141,5 (40,4)	242,9 (77,6)
IV. Bienes intermedios	841,5	1.055,2	1.322,1	1.769,7	1.428,7	1.207,1	1.405,8	1.533,8
- Trigo	36,5	26,7	123,8	308,1		182,3	66,5	144,5
- Maíz	1,8	6,4	5,1	32,7		10,0	9,4	28,5
- Combustibles y lubricantes	55,8	114,7	119,9	329,3		322,5	447,1	419,9
- Otros	747,4	907,4	1.073,3	1.099,6		692,3	882,8	940,9
V. Total	1.395,7	1.904,4	2.149,9	2.428,3	1.923,7	1.816,3	2.414,3 (2.548,3)	2.626,8 (2.869,1)

1/ Las cifras correspondientes a planillas de cambio por 47,4 millones de dólares se distribuyeron equiproporcionalmente de acuerdo a la composición de 1978, por cuanto el Banco Central no ha entregado esta información desagregada.

2/ A las cifras de V se les ha sumado las importaciones de Zonas Francas (Iquique y Punta Arenas); no fue posible efectuar una desagregación de acuerdo con la información de las demás importaciones, por cuanto el Banco Central entrega sólo los datos globales (134,0 y 242,3 millones de dólares en 1977 y 1978, respectivamente). Sin embargo hay disponible información desagregada para algunos productos, para el período enero-septiembre de 1979; allí se observa que de un total de 188,9 millones de dólares importados, 49,8 corresponden a automóviles y camionetas (26,4%), 43,1 a repuestos industriales (22,8%), 18,4 a productos alimenticios (9,7%), 14,1 a textiles y prendas de vestir (7,5%), 9,4 a muebles, juguetes y manufacturas diversas (5,0%), 9,3 a radios, grabadores, relojes y equipos de música en general (4,9%) y 7,2 a televisores (3,8%). (Veáse El Mercurio, 5.11.79).

FUENTES: Banco Central de Chile, Balanza de Pagos, 1975, y Memoria Anual, 1977 y 1978; Cámara de Comercio de Santiago, Anuarios de Comercio Exterior. Las cifras agregadas hasta 1975, y la desagregación de III hasta 1974, provienen de la Balanza de Pagos; las desagregaciones de IV se tomaron de los Anuarios de Comercio Exterior. Las cifras de 1976-1978 corresponden a los registros de importación efectuados en el Banco Central; en 1977 y 1978 se incluyen además las planillas de cambio y los registros de Cochilco.

La elección de un año respecto al cual comparar es difícil e, ineludiblemente, contiene alguna arbitrariedad. Por ello, en el cuadro 3 se muestran antecedentes de todos los años que abarca la actual política, y del año inmediatamente precedente. Como se sabe, este año contiene anomalías significativas, por lo cual se presentan también cifras de 1970, que es considerado un año relativamente "normal," y de 1965 que provee cierta perspectiva respecto de la tendencia de los diversos componentes de las importaciones.

Las importaciones globales crecieron 38% entre 1970 y 1978. Si se descuentan las compras de combustibles y lubricantes el incremento es sólo de 23%, y su nivel por habitante aumenta 8%. Estas cifras parecen modestas. Sin embargo, es preciso tener presentes tres factores. En primer lugar, el aumento del precio del petróleo es un dato para Chile, de carácter permanente, por lo cual es necesario generar recursos para financiar los mayores desembolsos por ese concepto, sea vía reducción del resto de las importaciones o mediante mayores exportaciones. En segundo lugar, las importaciones de maquinarias y equipos permanecen deprimidas, a niveles insuficientes para sustentar las tasas de crecimiento histórico. En tercer lugar, el producto geográfico bruto por habitante registró un crecimiento nulo durante el período considerado. El resultado es que las importaciones distintas a las maquinarias y equipos, por unidad de producto geográfico bruto, se incrementaron 30% entre 1970 y 1978.⁹

En síntesis, las importaciones totales se han expandido en montos significativos en relación al nivel de actividad económica interna. Esto era previsible, dada la notable liberalización de las importaciones. Puesto que la producción por habitante permaneció estagnada, las mayores importaciones no obedecen a un efecto ingreso, sino que exclusivamente a la liberalización y a cambios exógenos en la oferta y demanda de importables (por ejemplo, precio del petróleo y cambios en la distribución del ingreso y del patrimonio).

El comportamiento de los diferentes componentes de las importaciones es muy disímil. La influencia de la política de liberalización, al nivel agregado de análisis de esta sección, se observa principalmente en la categoría de bienes de consumo no alimenticio, donde se concentra la mayoría de las "nuevas" importaciones. En tanto que las importaciones distintas a los combustibles y lubricantes se expanden al mencionado 23%, las compras de bienes de consumo no alimenticio aumentan 114%, y cubren 30% del incremento real de las importaciones. Las cifras correspondientes para el período de vigencia de la liberalización, esto

es 1973-1978, son 106% y 44%, respectivamente. Merced a su notable incremento, los bienes de consumo no alimenticio se elevaron al 16% de las importaciones; esto es, más que todas las internaciones de maquinarias y equipos.

Las importaciones de maquinarias y equipos muestran una merma superior a 15% entre 1970 y 1978. Estas importaciones se reducen no sólo en relación a las restantes compras en el exterior (su participación sobre el total baja de 20% a 12%), sino también en términos absolutos (medidas en dólares de poder adquisitivo constante). Este deterioro refleja la escasa inversión que ha traído aparejada la actual política económica durante su vigencia, pues la producción nacional de bienes de capital también disminuyó durante ese lapso. A su vez, el comportamiento de la inversión no es ajeno a la naturaleza abrupta y extrema de la apertura al exterior, como se sugiere en la próxima sección.

El resto de las importaciones también ha sido afectada directamente por la política de liberalización. Respecto de los bienes intermedios, ha habido reducciones de su demanda ligadas a la desustitución de importaciones de bienes finales, cuya producción nacional insumía componentes extranjeros. Al mismo tiempo, las liberaciones arancelarias y la reducción de las exigencias de integración nacional a que estaba sometida parte de la actividad industrial, han acarreado un aumento de la participación de componentes importados en bienes de consumo cuya producción logró subsistir; un ejemplo destacado es el de la industria automotriz.

Conscientes de la limitación que encierran las cifras en el cuadro 4 se muestran los rubros de consumo (alimenticio o no) que exhiben un mayor incremento entre 1970 y 1978.¹⁰ Las quince categorías desagregadas cubren más de la mitad de todas las importaciones de bienes de consumo, y se expandieron 273% durante el período, frente a un 27% del resto. Como se puede apreciar, la mayor parte de estas nuevas importaciones cae dentro de lo que habitualmente se han considerado categorías de consumo prescindible; en numerosos casos, las nuevas variedades importadas no se producían localmente, aun cuando sí sustituyen la producción nacional de otras variedades. De hecho, entonces, se ha registrado una diversificación significativa de la composición del consumo.

En el marco de la teoría ortodoxa del consumidor, la diversificación de opciones se considera positiva. Sin embargo, en el contexto de una economía como la chilena hay varios factores que tienden a hacerla negativa. Indudablemente, los sectores populares han podido acceder

a nuevas variedades y nuevos productos de consumo pero ello ha sido un grado limitado debido a su escaso ingreso en tanto que esas importaciones poseen facetas negativas. Por lo menos durante el proceso de ajuste, la desustitución de importaciones ha contribuido a acrecentar el desempleo; por lo tanto, los consumidores perjudicados por la cesantía en su dimensión de productores han soportado costos mayores que los beneficios. Por otra parte, la diversificación del consumo ha tenido un impacto relativo diferenciado según estratos de ingreso, permitiendo una rápida incorporación de un pequeño sector de altos ingresos a los patrones de consumo de las economías más ricas del mundo. El fuerte incremento en las diferencias de patrimonios e ingresos que se ha registrado en estos años,¹¹ se ha expresado en una notoria diferenciación de estilos de vida más que en mayores niveles de ahorro destinado a la inversión productiva. Por último, desde el punto de vista de la actividad económica, la importación indiscriminada ha contribuido a la segmentación de la demanda de los bienes en los cuales la diferenciación de productos juega un papel importante. Naturalmente, ello ha dificultado el aprovechamiento de economías de escala por parte de los productores nacionales. Una forma de defensa adoptada por éstos, ha sido la de reemplazar parte de su actividad productiva por la comercialización de mercadería importada como se indica en la sección siguiente.

3. Efectos de la liberalización sobre la industria.

La tarea de evaluar los efectos del proceso de liberalización es indudablemente compleja. Por una parte, los efectos de cada una de sus fases parecen haber sido muy diferentes entre sí. Segundo, numerosos otros cambios significativos han tenido lugar simultáneamente con la liberalización; entre ellos cabe mencionar la depresión de la demanda agregada, la desocupación y la baja inversión en capital fijo, que son determinantes de la naturaleza del proceso de ajuste. Por último, en 1978 la economía se encontraba aún en proceso de ajuste.

Aquí examinaremos la evolución global del sector industrial sobre la base de los índices de producción y empleo. Enseguida, el análisis se concentra en el estudio de algunos grupos de productos.

En el cuadro 5 se muestra la evolución de la producción industrial y del empleo,¹² y del valor agregado en el sector.¹³ La producción industrial fué afectada drásticamente por la recesión económica centrada en 1975. En este año, la producción del sector descendió 27%, en tanto que el gasto del PGB lo hizo en 11%. Como era previsible, la recuperación posterior fue más

CUADRO 4

IMPORTACION DE BIENES DE CONSUMO PRINCIPALES: 1970 y 1978
(millones de dólares de 1977)

Principales rubros	1970	1978	Variación porcentual total
Manufacturas de cuero y peletería	1,3	3,4	161,5
Bebidas alcohólicas	0,6	11,9	1.883,0
Tabaco y cigarrillos	7,7	9,4	22,1
Alfombras, tapices, terciopelos, prendas de vestir, tejidos, prendería y trapos, géneros de punto, guatas y fieltros	24,1	91,0	277,6
Productos fotográficos y cinematográficos	7,8	10,3	32,1
Calzado, sombreros, y paraguas	2,0	7,3	265,0
Instrumentos de música y óptica	4,3	9,6	123,3
Juguetes, juegos, artículos para recreo	3,4	22,6	564,7
Cacao y sus preparados	4,2	7,7	83,3
Preparados de carne, crustáceos, y mariscos	0,7	2,1	200,0
Preparados de legumbres, hortalizas y otros alimentos	4,2	8,0	90,5
Productos de perfumería y tocador	0,1	6,6	6.500,0
Aparatos de televisión	0,7	56,3	7.942,9
Receptores de radio	4,6	28,7	523,9
Automóviles y motos	19,0	40,6	113,7
I. Subtotal principales	<u>84,7</u>	<u>315,5</u>	<u>272,5</u>
II. Resto de las importaciones	1.819,7	2.311,3	27,0
1. Resto bienes de consumo e intermedios	1.269,5	1.744,7	37,4
2. Bienes de capital	550,2	566,6	3,0
III. Total importaciones	1.904,4	2.626,8	37,9

FUENTES: Cuadro 3 y Banco Central de Chile, Boletín Mensual
N°555, mayo de 1974; N°612, febrero de 1979 y Memo-
ria Anual 1978.

CUADRO 5

PRODUCCION Y EMPLEO INDUSTRIAL (Indices con 1970=100)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978
1. Producción	106,2	107,3	82,1	92,2	100,7	110,9
2. Empleo	113,4	110,5	100,1	92,7	92,2	92,1
3. Valor agregado						
a) Total	109,3	108,3	78,6	84,0	94,2	101,6
b) Por habitante	103,9	101,2	72,2	75,9	83,7	88,7
4. Participación de la industria en el PGB						
a) Índice	105,4	98,8	80,8	82,9	85,8	87,5
b) Porcentaje del PGB	25,3	23,7	19,4	19,9	20,6	21,0

FUENTES: Las líneas (1) y (2) son de la SFF, con base 1969=100. Las líneas (3) y (4) corresponden a cifras de ODEPLAN a precios de 1965. Las cifras de población para el círculo de la línea 3b) se obtuvieron de J.M.Puyol, "Chile: proyecciones de la población por sexo y grupos quinquenales de edades, 1950-2000," (Santiago: CELADE, enero de 1978). Todos los índices se han escalonado a la base 1970=100.

acentuada en el sector en referencia, por lo cual mostró tasas de "crecimiento" elevadas en 1976-1978. Sin embargo, la recuperación fue insuficiente para que retornara la participación que tenía antes del inicio de la política de liberalización.

En efecto, la producción industrial recién retornó en 1978 al nivel total de 1974; a su vez, el valor agregado industrial por habitante fue solo de 89% del nivel de 1970 y guarda una relación similar con el valor de 1974, como lo indica el cuadro 5. El insatisfactorio comportamiento de la producción industrial ha llevado a que su participación en el PGB haya descendido notoriamente. Por último, este deterioro también se ha manifestado en el nivel de ocupación industrial: desde 1976 ésta permanece a niveles que son 8% inferiores a los de 1970.

En consecuencia, en términos de producción y de empleo global, el comportamiento del sector industrial ha sido muy deficiente. Es interesante evaluar comparativamente su evolución, respecto de su comportamiento en el decenio precedente. En el cuadro 6 se presentan dos alternativas hipotéticas de producción industrial. Una en que se estima la producción "normal" de 1971-73, sobre la base de la tasa histórica de crecimiento del valor agregado industrial en la década de los sesenta (5,9% anual); otra, en la que se supone que la capacidad productiva se utilizó "normalmente" en 1974, sobre cuyo valor efectivo se aplican las tasas de crecimiento histórico para obtener los valores hipotéticos de 1975-1978.¹⁴ Ambas estimaciones se ubicaron en la columna (2).

Las pérdidas de producción, descritas por las columnas (3) y (4), obedecen a una serie de causales. La pérdida de 1975 se debe predominantemente a la restricción de la demanda agregada; en cambio, en 1978 presumiblemente responde principalmente al cambio de la composición de la demanda, inducida por la liberalización y por la concentración del ingreso, y a la baja inversión nacional. Se puede apreciar que en este año la producción efectiva es 25% inferior a la "normal." Las pérdidas de producción registradas en cada uno de los años del período 1975-1978 corresponde imputarlas como costo de la transformación impuesta a la economía chilena durante los años recientes; es obvio que, debidamente actualizados, debieran descontarse de cualquier eventual beneficio neto que se logre en el futuro.

Cuando se examina el comportamiento de las diversas agrupaciones del índice de producción industrial, puede observarse con mayor precisión el impacto probable de la liberalización del comercio exterior.

CUADRO 6

PERDIDA DE PRODUCCION INDUSTRIAL (millones de US\$ de 1977)

	Producción efectiva	Crecimiento histórico	Pérdida de producción	
			Anual	Acumulada
	(1)	(2)	(3)	(4)
1970	3.225,2	3.371,0	-	-
1971	3.666,6	3.569,9	96,7	96,7
1972	3.769,5	3.780,5	- 11,0	- 85,7
1973	3.524,0	4.003,5	- 479,5	- 393,8
1974	3.492,6	3.492,6	0,0	0,0
1975	2.535,9	3.698,7	-1.162,8	-1.162,8
1976	2.708,7	3.916,9	-1.208,2	-2.371,0
1977	3.039,4	4.148,0	-1.108,6	-3.479,6
1978	3.276,7	4.392,7	-1.116,0	-4.595,6

FUENTES: ODEPLAN. El valor agregado industrial de 1977, expresado en pesos de ese año, ha sido dividido por el tipo de cambio promedio de 1977; posteriormente, con este valor, se ha construido la serie puesta en la col.(1) utilizando las tasas de variación obtenidas de la serie de ODEPLAN, la cual está expresada en pesos de 1965. La col.(2) se estimó sobre la base de la tasa de aumento acumulativo anual del valor agregado industrial en 1960-69. Esta tasa (5,9%) se aplicó compuesta anualmente al valor efectivo de 1969 para estimar 1971-1973, y a 1974 para estimar 1975-1978.

Los estudios disponibles sobre los efectos sectoriales de la liberalización de las importaciones son muy escasos. Los más detallados se refieren a una investigación relativa a la evolución del sector textil,¹⁵ y a un examen del impacto sobre el empleo y de estudios de casos en los sectores textil, plásticos, y electrónica.¹⁶ Ambos estudios cubren el período 1974-1977.¹⁷

El sector textil, además de ser uno de los cuales cuenta con alguna mayor información, es también significativo por su peso dentro de la producción y el empleo del sector industrial, y por ser uno de los que ha sido afectado negativamente con mayor intensidad. El sector textil representaba hacia fines de los años sesenta alrededor de 13% del valor agregado de la industria manufacturera; en 1978 esa cifra había descendido a cerca de 10%. La producción del sector era 9% menor y el empleo había descendido 12% en ese período. Se estima que las mayores importaciones han captado aproximadamente 20% del mercado que abarcaba la producción nacional, en tanto que solo algo más de un 1% de sus ventas ha correspondido a exportaciones.¹⁸

El sector textil era uno de los más protegidos al iniciarse la nueva política de comercio exterior. El arancel promedio de todo el sector (bienes, finales) era 100% (127%) en 1974, reduciéndose a 29% (33%) entre ese año y 1977. A consecuencias de la liberalización arancelaria, el índice de precios al consumidor del sector disminuyó 21% en relación al índice general en el curso del período 1974-1977.¹⁹

El sector se ha ajustado por tres vías frente a la competencia externa. Una ha sido simplemente la declaratoria de quiebra,²⁰ o el cierre de plantas. En otros casos, se han cerrado líneas de producción, acompañándose o no de especialización intra-industrial. Por último, ha sido común que las empresas que subsisten, junto con reducir la gama de líneas de producción, se transformen también en importadores de sustitutos de su producción anterior.

Efectivamente, el impacto negativo de la liberalización de las importaciones sobre la producción industrial parece haber superado su momento más crítico. Sin embargo, aun no se ha producido la totalidad de los efectos. Como se señaló en la sección 1, la liberalización arancelaria recién terminó a mediados de 1979, y el nivel real del tipo de cambio se ha deteriorado durante este año, lo que ha estado promoviendo alguna desustitución adicional.

Un mecanismo significativo de defensa por parte de las empresas afectadas por la liberalización, ha es-

tado constituido por su ingreso a la comercialización de productos importados. De esta manera, han aprovechado la ventaja relativa que les otorgaba el conocimiento del mercado y el control de los canales de comercialización con que contaban. Esta forma de ajuste tiene varios efectos interesantes. En primer lugar, las funciones de producción y de importación no se realizan independientemente entre sí, sino que bajo una unidad de mando común; por lo tanto, el factor competencia externa se da en forma más limitada que lo que supone la teoría ortodoxa. Segundo, la actividad empresarial parece haberse inclinado más hacia la función de intermediación; la brecha de divisas dejada por la asimetría de la respuesta entre producción de los sectores perjudicados y de los sectores favorecidos por la política de comercio exterior se ha cubierto con un mayor endeudamiento externo (déficit en cuenta corriente). Tercero, el desplazamiento hacia la actividad importadora ha permitido defenderse a muchas empresas, salvándose así de la quiebra, pero ha repercutido negativamente sobre el empleo.

Además de los despidos directos de personal, se han registrado, en algunos sectores, disminuciones de los trabajos contratados fuera de la empresa. Ello se observa, por ejemplo, en estudios de casos del sector plásticos.²¹

II. El Desarrollo de las Exportaciones

Muchos países en desarrollo han estado impulsando políticas de promoción de exportaciones durante los últimos quince años. Entre ellos cabe mencionar Brasil, Colombia, Corea del Sur, Hong Kong, Israel, México, Singapur, Taiwan, y Yugoslavia. Las condiciones, oportunidad, mecanismos, y efectos difieren de un caso a otro, abarcando una amplia gama de modelos políticos y económicos. La variedad que exhiben las diversas experiencias históricas demuestra, ante todo, dos cosas. En primer lugar, que la promoción de exportaciones no es exclusiva de un determinado modelo; en segundo lugar, que la expansión de las exportaciones puede desarrollarse con diferentes grados de liberalización o restricción de las importaciones.

En la sección 1 se exponen brevemente los mecanismos de promoción de exportaciones utilizados durante el lustro. En la sección 2 se estudia en detalle la evolución de las exportaciones, según categorías de productos y mercados de destino; con el objeto de ofrecer una perspectiva más amplia para evaluar la expansión del sector, el análisis se extiende al período 1965-1978.

En la sección 3, se examina el marco económico en que se ha realizado la expansión de las exportaciones no tradicionales, y los efectos que algunas de ellas han generado sobre la economía nacional. A base de estos antecedentes, se efectúa una breve comparación con las experiencias de otros países. Por último, en la sección 4 se esbozan algunas conclusiones y lineamientos de una estrategia alternativa, que satisfaga más eficientemente las necesidades nacionales.

1. Los mecanismos de promoción. A diferencia de otras experiencias de promoción de las exportaciones, durante el período 1973-1978 el fomento ha descansado, en opinión del equipo económico, en la liberalización de las importaciones. Se suponía que, por esta vía, por una parte se reduciría el costo de los componentes importados, y por otra se concretaría un alza del tipo de cambio. Se aprecia que, esencialmente, se buscaba una política de promoción indiscriminada, consistente en la reasignación de recursos, alentada por el reemplazo de una política de sustitución de importaciones por una de libre comercio.

De hecho, las exportaciones han sido impulsadas, principalmente, por tres vías: un incremento inicial del tipo de cambio efectivo real; la labor promotora de una institución pública denominada Pro-Chile; e incentivos como la devolución del impuesto al valor agregado (IVA).

Indirectamente, ha contribuido en forma significativa a su expansión la drástica reducción de la demanda agregada interna impuesta por la política económica, fenómeno muy intenso en especial en 1975-1976, cuando la tasa de desocupación abierta alcanzó a 20% y la producción manufacturera descendió 24%.

El tipo de cambio se elevó apreciablemente en el curso de 1974 y 1975; en el contexto de una economía interna deprimida (fenómeno que se acentuó notablemente a partir del segundo semestre de 1974), ello facilitó la salida al exterior de una proporción creciente de la producción nacional. Al mismo tiempo, Pro-Chile desarrolló una labor promotora y de información que contribuyó a fortalecer una mentalidad exportadora y a abrir nuevos mercados externos; este esfuerzo recibió un apoyo decisivo durante todo el período que Chile perteneció al Pacto Andino, que constituyó, hasta el retiro de Chile acaecido en 1976, el destino principal para el incremento de las exportaciones no tradicionales (véase el cuadro 11). Por último, se modificaron incentivos tales como la devolución del IVA, créditos de exportación y rebajas del costo ex-aduana de los componentes importados.²² Esto último se logró primero

mediante la reducción global de las restricciones sobre las importaciones, y luego mediante la puesta en marcha de franquicias aduaneras generalizadas para la importación de insumos que se incorporan a las exportaciones.

2. Composición y nivel de las exportaciones. En esta sección se examinará el comportamiento de las exportaciones desde tres ángulos. En primer lugar, se analiza la evolución según se trate de exportaciones tradicionales y nuevas; en seguida se examina cuál ha sido la contribución de las exportaciones del sector industrial; por último, se desagregan los antecedentes disponibles según los mercados de destino.

La desagregación por categorías de productos y mercados de destino, permite evaluar con mayor precisión la heterogeneidad de las tendencias que han mostrado sus diversos componentes.

(a) Las exportaciones no tradicionales. Con frecuencia las exportaciones de los países en desarrollo se clasifican en tradicionales y nuevas, o mayores y menores. Naturalmente, la clasificación es arbitraria. En el caso de Chile, hasta 1973 las exportaciones tradicionales comprendían el cobre, molibdeno, hierro, salitre, y yodo, todos productos de origen minero. En la actualidad, las instituciones públicas también clasifican en esa categoría a la harina de pescado, el papel, la celulosa, y cartulina, productos cuya exportación se desarrolló intensamente durante el decenio anterior. Las exportaciones no tradicionales comprenden todo el resto.

Aquí utilizaremos tres categorías: (i) tradicionales, que corresponde a la definición de los años sesenta más varios subproductos de la explotación del cobre (tales como selenio, oro, y plata); (ii) semi-tradicionales, que comprende los productos más dinámicos en los años sesenta (papel, cartulina, celulosa, y harina de pescado), y (iii) no tradicionales, que cubre el resto de las exportaciones.

Las exportaciones totales experimentaron pronunciadas fluctuaciones, ligadas a las variaciones del precio del cobre, que durante todo el período ha constituido la principal exportación nacional.²³

Al margen de las fluctuaciones experimentadas, las exportaciones chilenas muestran un notorio crecimiento de las ventas no tradicionales, como se observa en el cuadro 7. Su participación en el producto geográfico bruto (PGB) se eleva en 3 puntos entre 1970 y 1977.²⁴ Ello permite que las exportaciones totales hayan alcanzado a 18% del PGB en 1977.

En años recientes, ha sido común que información relativa a la expansión de las exportaciones no tradicionales muestre su crecimiento respecto de 1973. Ello ofrece una visión errónea, pues durante los años 1972 y 1973 las ventas al exterior se situaron en niveles anormalmente bajos, que subestimaban la capacidad de exportación del país. Esta capacidad se torna evidente en forma más adecuada por las exportaciones reales registradas en 1970 o 1971; la consideración de estos antecedentes contribuye, a su vez, a explicar la rápida recuperación de las exportaciones en 1974, sin que mediase la maduración de inversiones de significación en el curso de ese año.

Con el objeto de lograr una perspectiva más amplia, en el cuadro 7 se incluyen además cifras del año 1965, para de esta forma determinar si las exportaciones no tradicionales mostraban algún dinamismo antes de la experiencia actual. Dentro de esta categoría se han desagregado los cuatro rubros que poseían mayor incidencia a fines del período estudiado; esto es, frutas frescas, pino insigne, cobre semielaborado, y óxido de molibdeno. Además se indican por separado las exportaciones de azúcar, que consisten en la refinación de materia prima importada, que se inician en 1975 y posteriormente experimentan grandes fluctuaciones. Por último, el rubro "Otros," que constituye el resto de las exportaciones no tradicionales, comprende muchos cientos de artículos de naturaleza tan diversa como lentejas y calderas. En el cuadro 8 se muestran las tasas de variación anual de los rubros contenidos por el cuadro anterior.

Los antecedentes expuestos en ambos cuadros revelan que ya antes de 1974 se habían registrado tasas significativas de expansión. En efecto, las exportaciones no tradicionales, aun cuando de monto reducido, crecieron 10% por año entre 1965 y 1970; el grupo de "Otros" lo hizo a razón de 12%, y las llamadas hoy día semi-tradicionales, que en los años sesenta constituyeron las principales exportaciones industriales nuevas, aumentaron en promedio 18% por año. En consecuencia, antes de la aplicación del actual modelo ya existía cierto dinamismo del sector exportador.

En 1971 muchos rubros continuaron con una tendencia al crecimiento. Sin embargo, el conjunto de las exportaciones no tradicionales registró un nivel similar al del año precedente. Una prolongada congelación del tipo de cambio nominal y un persistente aumento de la demanda agregada contribuyeron a explicar una contracción generalizada de las exportaciones no cupreras durante el bienio siguiente. Esta tendencia se revirtió drásticamente al iniciarse la aplicación del actual modelo económico. Entre fines de 1973 y 1976, la expansión de las ventas en el exterior fue

CUADRO 7

EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES (millones de dólares de 1977)

	A ñ o s				
	1965	1970	1974	1975	1976
I. <u>Tradicio-</u> <u>nales a/</u>	1.367,6	1.897,0	2.257,1	1.129,9	1.545,7
Cobre	(1.075,3)	(1.672,9)	(2.070,2)	(920,5)	(1.342,5)
II. <u>Semi-tradi-</u> <u>cionales b/</u>	41,2	93,2	174,5	129,4	210,7
III. <u>No tradi-</u> <u>cionales</u>	142,2	225,9	273,2	401,9	510,3
Fruta fresca	20,0	23,5	22,3	42,8	58,0
Pino insigne	3,8	7,4	11,6	21,4	21,4
Cobre semi- elaborado	21,1	28,1	36,8	25,7	49,0
Oxido de mo- libdeno	6,1	9,5	24,7	31,0	23,2
Azúcar	-	-	-	42,5	-
Otros	91,2	157,4	177,8	238,5	358,7
IV. <u>Total</u>	1.551,0	2.216,1	2.704,8	1.661,2	2.266,7

a/ Comprende cobre, molibdeno, otros subproductos de cobre, hierro, salitre, y yodo.

b/ Comprende harina de pescado, papel, celulosa, y cartulina.

FUENTE: Ffrench-Davis, "Origen y destino de las exportaciones chilenas: 1965-78," Nota Técnica N° 20 (CIEPLAN, noviembre de 1979). Hasta el primer semestre de 1976 las cifras de exportaciones no tradicionales provienen de la Superintendencia de Aduanas y de la Balanza de Pagos publicada por el Banco Central; desde el segundo semestre de ese año, 1976 (II), corresponden a Embarques del Banco Central.

A ñ o s		S e m e s t r e s				
1977	1978	1976 (II)	1977 (I)	1977 (II)	1978 (I)	1978 (II)
1.377,1	1.233,6	807,8	724,3	652,8	603,4	630,2
(1.178,1)	(1.049,7)	(689,9)	(626,7)	(551,4)	(518,3)	(531,4)
215,0	226,7	112,9	105,0	110,0	107,3	119,4
588,5	644,9	240,9	299,9	288,6	348,0	296,9
64,1	90,6	14,7	45,6	18,5	71,8	18,8
54,5	65,1	12,5	27,4	27,1	35,8	29,3
45,3	40,1	31,6	22,8	22,5	18,4	21,7
30,9	62,4	12,5	14,0	16,9	28,6	33,8
12,4	9,9	-	-	12,4	4,8	5,1
381,3	376,8	169,6	190,1	191,2	188,6	188,2
2.180,6	2.105,2	1.161,6	1.129,2	1.051,4	1.058,7	1.046,5

muy pronunciada; durante ese lapso surgieron numerosas líneas nuevas de exportación, y se observó un incremento generalizado en los diversos rubros no tradicionales. El crecimiento global continúa en los años siguientes, pero con un ritmo más moderado y decreciente.

Por último, la tendencia difiere entre productos. En el cuadro 7 se aprecia que hasta 1978 persiste la expansión acelerada de tres rubros, que son la fruta fresca (uva y manzanas, principalmente), el pino insigne (troncos y madera simplemente aserrada), y el óxido de molibdeno. En cambio, el resto de los no tradicionales ("Otros"), muestra un crecimiento que se atenúa notablemente después de 1976, manteniéndose prácticamente estancado durante el último año y medio del período.²⁵

En síntesis, algunos rubros de origen primario continúan creciendo intensamente, en tanto que el resto parece aumentar a un ritmo definitivamente más lento después de 1976. Cabe destacar que dentro del grupo "Otros," hay numerosos rubros que aún se expanden, pero también hay muchos que se contrajeron en el curso de los últimos cuatro semestres del período que abarca este estudio. Incluso, el número total de ítems exportados disminuye levemente entre 1977 y 1978.²⁶

Dentro de ese contexto, el continuado incremento de tres rubros basados en recursos naturales (frutas, maderas, y óxido de molibdeno) explica que el conjunto de exportaciones no tradicionales muestre un crecimiento apreciable hasta el presente, aun cuando con un ritmo claramente menor que en 1974-1976.

(b) Las exportaciones industriales. En la clasificación precedente las exportaciones mineras y agropecuarias están entremezcladas con las de manufacturas.²⁷ El cuadro 9 se concentra en las exportaciones de origen industrial, clasificadas de acuerdo a la definición de la CIIU. Se han desagregado los seis rubros principales, todos los cuales están basados fuertemente en recursos naturales abundantes en Chile. Dos de ellos --el papel y la celulosa--, implican, sin embargo, significativos procesos de elaboración; cabe mencionar que la mayor parte de la capacidad productiva existente en 1978 en estos rubros se construyó o inició en el decenio anterior. Respecto de otros dos rubros importantes, como son la harina de pescado y el cobre semielaborado, puede apreciarse que el valor de sus exportaciones es muy fluctuante. Los altibajos del primero obedecen a los cambios imprevisibles que se producen en la disponibilidad de materia prima (principalmente anchovetas) y a las pronunciadas variaciones del precio internacional, fenómeno que también afecta al cobre semielaborado

CUADRO 8

TASAS DE EXPANSION ANUAL DE LAS EXPORTACIONES PRINCIPALES
(porcentajes de variación real)

	1970- 1965 <u>a/</u>	1974- 1973 <u>b/</u>	1975- 1974	1976- 1975	1977- 1976	1978- 1977
I. <u>Tradicional</u>	6,8	19,0	-49,9	36,8	-10,9	-10,4
Cobre	(9,2)	(23,7)	(-55,5)	(45,8)	(-12,2)	(-10,9)
II. <u>Semi-tradicio-</u> <u>cionales</u>	17,7	55,4	-25,8	62,8	2,0	5,4
III. <u>No tradicio-</u> <u>nales</u>	9,7	8,2	31,6	42,0	12,9	10,2
(excluída el azúcar)						
Fruta fresca	3,3	- 5,1	91,9	35,5	10,5	41,3
Pino insigne	14,3	56,8	84,5	0,0	154,7	19,4
Cobre semi- elaborado	5,9	31,0	-30,2	90,7	- 7,6	-11,5
Oxido de mo- libdeno	9,3	42,8	25,5	-25,2	33,2	101,9
Otros	11,5	0,9	34,1	50,4	6,3	- 1,2
IV. Total	7,4	19,6	-38,6	36,4	- 3,8	- 3,5

a/ Tasa acumulativa anual.

b/ Tasa de variación total con respecto a una estimación de la "capacidad de exportación del país" existente en 1973. Esta se calculó sobre la base de las exportaciones efectivas de 1970 y 1971, escogiéndose los valores considerados más "normales" en cada grupo de productos, según la desagregación usada en la Balanza de Pagos de esos años.

y a la mayor parte de las exportaciones basadas en recursos naturales. En lo que se refiere al óxido de molibdeno se han registrado incrementos más recientes de la capacidad de producción. Es preciso tener presente, empero, que el valor agregado sobre el concentrado de molibdeno, un subproducto del cobre obtenido por CODELCO, es normalmente inferior al 10% del valor bruto. Por otra parte, el precio de ambos productos aumentó más de 50% en términos reales, desde 1974 hasta mediados de 1978; la tendencia al alza del mercado internacional se acentuó en 1978, lo que explica en una proporción significativa el mayor valor exportado, tanto de concentrados como de óxido.

Finalmente, las exportaciones de maderas no elaboradas se han incrementado aceleradamente, en especial durante el último año; las perspectivas parecen indicar que esa tendencia continuará.

El cuadro 9 presenta también la evolución del "Resto" de las exportaciones de manufacturas, que incluyen numerosos rubros, varios de ellos con altos grados de elaboración. Su evolución puede constituir un anticipo del comportamiento futuro de las exportaciones propiamente industriales. Las tasas de expansión anual de este grupo de exportaciones fueron las siguientes: 16% anual en 1965-1970, 15% en 1974,²⁸ 40% en 1975, 48% en 1976, y 3% en 1977 y en 1978.

La atenuación de la expansión de las exportaciones no tradicionales y del "Resto" de las industriales se localiza en un determinado mercado de destino, que a su vez es el mismo que creció más aceleradamente entre 1974 y 1976.

(c) Mercados de destino. Durante el período estudiado, se expandieron las exportaciones a todas las regiones del mundo. Se produjo así una diversificación notoria, con la aparición de muchos nuevos mercados de destino.

Las ventas en el Mercado Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, y Venezuela) son las que mostraron una expansión más significativa, que fue particularmente intensa en el bienio 1975-1976. Durante estos dos años, el Mercado Andino absorbió el 34% del incremento de todas las exportaciones no tradicionales, como lo indica el cuadro 10. La participación se eleva a 37% de la expansión registrada por el grupo "Otros" no tradicionales. Esto es, el aporte del Mercado Andino a la expansión de las nuevas exportaciones fue muy significativo, en especial respecto de los bienes manufacturados; en efecto, en 1976 más de la mitad del total de las exportaciones metalmeccánicas se dirigía al Mercado Andino. La rápida expansión de estas exportaciones

se detuvo bruscamente con el retiro de Chile del Pacto Andino en octubre de 1976.²⁹ Incluso, en los dos años siguientes las exportaciones no tradicionales (reales) de Chile a ese mercado disminuyeron 2% y 12%, respectivamente (véase el cuadro 10). La significación del mercado andino para Chile se acentúa a medida que se excluyen las exportaciones intensivas en recursos naturales, en las cuales tienen menor incidencia las ventajas del acceso preferencial a dicho mercado.

Refleja la diversificación de mercados la expansión del grupo "Resto", que comprende unos 70 países en 1977. No obstante la ampliación del número de países que abarca, y a pesar del retiro del Acuerdo de Cartagena, el Grupo Andino aún revestía mayor peso que el "Resto" en 1977; sin embargo, la diferencia entre ambas agrupaciones, intensamente acentuada entre 1974 y 1976, se redujo en forma drástica luego de que Chile se retiró de ese proceso de integración, y la relación se reversionó en 1978.

En síntesis, la pérdida del tratamiento preferencial, formal e informal, con que se había contado en el mercado de destino de mayor dinamismo, repercutió negativamente sobre las exportaciones con un mayor grado de elaboración (o valor agregado sobre el componente recurso natural), que son las que constituyen la parte mayoritaria del grupo "Otros" no tradicionales y del "Resto" de las exportaciones de manufacturas.

3. Efectos de las exportaciones y perspectivas futuras. El marco económico externo e interno dentro del cual se ha realizado el proceso de exportaciones ha influido sobre el comportamiento de esta variable. La consideración explícita del marco posibilita a su vez evaluar tanto los efectos que las exportaciones pudieron haber provocado sobre el desarrollo nacional como las perspectivas futuras que puedan ofrecer.

(a) El marco económico. Indudablemente, el contexto externo que enfrentan las exportaciones influye sobre su evolución. Las condiciones de los mercados internacionales, a partir de 1975, se han tornado más desfavorables para la expansión de las exportaciones de los países en desarrollo no productores de petróleo. Esto, naturalmente, también afectó a Chile en diversos rubros.

El contexto interno exhibe una serie de cambios sobresalientes. Aun cuando en su mayoría fueron rasgos negativos para la economía nacional y para el desarrollo del país, algunos de éstos facilitaron la expansión de las exportaciones; entre ellos cabe mencionar la depresión de la demanda interna y el deterioro

CUADRO 9

EXPORTACIONES INDUSTRIALES (millones de dólares de 1977)

28

	1965	1970	1974	1975	1976	1977	1978
<u>Total industria</u>	130.6	248.8	371.8	428.0	561.4	625.8	681.9
Papel	16.6	19.1	30.4	30.6	35.6	33.6	24.6
Celulosa	5.7	32.7	94.1	65.4	94.9	85.2	101.1
Harina de pescado	19.0	30.9	42.5	27.4	65.7	86.4	92.3
Maderas no elaboradas <u>a/</u>	7.9	17.3	15.2	26.4	28.4	60.3	72.2
Cobre semielaborado	21.1	28.1	36.8	25.7	49.0	45.3	40.1
Oxido de molibdeno	6.1	9.5	24.7	31.0	23.2	30.9	62.4
Resto industria	54.1	111.2	128.1	179.0 <u>b/</u>	264.6	271.7 <u>b/</u>	279.3 <u>b/</u>

a/ Comprende pino insigne y otras maderas sin aserrar o simplemente aserradas.

b/ Excluye reexportaciones de azúcar: US\$ 42.5 millones en 1975, US\$ 12.4 millones en 1977, y US\$ 9.9 millones en 1978.

FUENTE: Banco Central, Balanza de Pagos hasta 1975; Boletines Mensuales y Embarques para 1976-78.

CUADRO 10

MERCADOS DE DESTINO DE LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES (millones de dólares de 1977)

País o agrupación	Valor de las exportaciones					Participación % en el crecimiento			
	1970	1974	1976	1977	1978	1974- 1970	1976- 1974	1977- 1976	1978- 1977
<u>Grupo Andino</u>	40.8	45.3	125.8	123.3	108.7	9,5	33,9	-3,2	-25,9
(Otros no tradicionales)	(14.3)	(24.0)	(91.4)	(88.2)	(75.1)	(47,5)	(37,3)	(-14,2)	(-291,1)
Comunidad Económica Europea	41.8	61.8	86.0	104.0	129.4	42,3	10,2	23,0	45,0
Brasil	16.9	34.9	41.2	61.7	53.8	38,0	2,7	26,2	-14,0
Argentina	37.7	52.9	77.2	61.5	70.8	32,2	10,2	-20,0	16,5
Japón	15.4	15.7	18.5	30.3	31.8	0,6	1,2	15,1	2,7
Estados Unidos	30.7	30.6	72.7	91.1	98.6	- 0,2	17,8	23,5	13,3
Resto	42.6	32.0	88.9	116.6	151.8	-22,4	24,9	35,4	62,4
<u>Total no tradicionales</u>	225.9	273.2	510.3	588.5	644.9	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>
(Otros no tradicionales)	(157.4)	(177.8)	(358.7)	(381.3)	(376.8)	(43,1)	(76,3)	(28,9)	(- 8,0)

FUENTE: Ffrench-Davis, "Origen y destino de las exportaciones chilenas: 1965-78."

CUADRO 11

PARTICIPACION DE CADA MERCADO EN EL CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES
(millones de dólares de 1977)

País o agrupación	Monto del aumento				Participación % en el crecimiento			
	1974- 1970	1976- 1974	1977- 1976	1978- 1977	1974- 1970	1976- 1974	1977- 1976	1978- 1977
<u>Grupo Andino</u>	4.5	80.5	- 2.5	-14.6	9,5	33,9	- 3,2	-25,9
(Otros no tradicionales)	(9.7)	(67.4)	(- 3.2)	(-13.1)	(47,5)	(37,3)	(-14,2)	(-291,1)
Comunidad Económica Europea	20.0	24.2	18.0	25.4	42,3	10,2	23,0	45,0
Brasil	18.0	6.3	20.5	- 7.9	38,0	2,7	26,2	-14,0
Argentina	15.2	24.3	-15.7	9.3	32,2	10,2	-20,0	16,5
Japón	0.3	2.8	11.8	1.5	0,6	1,2	15,1	2,7
Estados Unidos	- 0.1	42.1	18.4	7.5	- 0,2	17,8	23,5	13,3
Resto	-10.6	56.9	27.7	35.2	-22,4	24,9	35,4	62,4
Total	<u>47.3</u>	<u>237.1</u>	<u>78.2</u>	<u>56.4</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>
(Otros no tradicionales)	(20.4)	(180.9)	(22.6)	(-4.5)	(43,1)	(76,3)	(28,9)	(-8,0)

FUENTE: Cuadro 10

de las remuneraciones. Entre los rasgos que también son negativos para las exportaciones, aparte del retiro del Pacto Andino, están la ausencia de crecimiento económico durante estos cinco años y el bajo nivel de la inversión interna.³⁰

La economía chilena ha sufrido una fuerte depresión de la demanda efectiva, provocada principalmente por la conducción de la política económica.³¹ Luego de cierta "normalización" de la actividad económica registrada durante el primer año de aplicación del modelo vigente, una intensa restricción de la demanda llevó a una baja del Producto Geográfico Bruto (PGB) per cápita de 13% en 1975.³² En el trienio siguiente las cifras oficiales muestran una reactivación significativa; no obstante, debe reiterarse que en 1978 el PGB per cápita aún no recuperaba el nivel de 1974. En otros términos, la producción efectiva del país no ha crecido en el curso del quinquenio de aplicación del actual modelo económico. En consecuencia, el aumento de las exportaciones se ha logrado ya sea mediante un cambio de la composición del PGB, o a expensas del consumo interno, o por la subutilización de la capacidad instalada para el mercado interno que provocó la política económica. Estas tres fuentes aparecen, aunque en proporciones disímiles, en muchas de las nuevas exportaciones; dos casos significativos se examinarán más adelante.

En el campo laboral, por una parte, la actividad sindical ha sido restringida en forma intensa; por otra parte, la desocupación abierta se elevó desde niveles históricos del orden de 6% a cerca del 20% de la fuerza de trabajo en 1975. Con posterioridad, la situación ocupacional mejoró parcialmente, para mantenerse desde fines de 1976 en una tasa de desempleo de alrededor de 13%, esto es, más que el doble de la tasa de desocupación de los quinquenios precedentes.³³ Por último, los salarios sufrieron una baja real notable en 1974; luego de una paulatina recuperación, en 1978 (según el índice oficial de sueldos y salarios) se acercaron a los niveles de 1970. En el curso del último quinquenio, la relación tipo de cambio/salarios fue favorable para el primero, elevando por ese concepto la rentabilidad de las exportaciones.³⁴ Desde una perspectiva economicista y a corto plazo, esos tres aspectos --represión de la actividad sindical, desocupación, y baja de salarios-- facilitaron la expansión del sector exportador.

Finalmente, la inversión estuvo deprimida durante todo el período. En 1978, otra vez según cifras oficiales de ODEPLAN, la inversión geográfica bruta en capital

fijo alcanzó a menos de 12% del PGB. Es éste un coeficiente claramente inferior a los niveles históricos y apenas suficiente para compensar el desgaste del stock de capital. De hecho, transcurridos cinco años, ni la inversión extranjera directa ni la inversión privada nacional respondieron a las expectativas de los propugnadores del modelo económico.

(b) Procedencia de las exportaciones. Como antes se señaló, el incremento de las exportaciones puede proceder de una mayor utilización de la capacidad productiva, de un incremento de ésta o de la reducción del consumo interno.

La depresión del mercado nacional, a pesar de sus consecuencias sociales y económicas negativas, facilitó el aumento de las exportaciones. Desde otra perspectiva, a su vez, la expansión de las exportaciones dio salida a excedentes de producción que, de otra manera, no habrían tenido colocación. En efecto, la excesiva restricción de la demanda interna, en particular durante el período comprendido entre mediados de 1974 y 1976, dejó con capacidad productiva subutilizada a una proporción significativa de las actividades económicas nacionales. La concurrencia paralela de un tipo de cambio real creciente en ese lapso y el acceso al mercado andino, permitieron dar salida a cierta parte de aquellos excedentes de producción.

A grandes rasgos, dada esa coyuntura, puede sostenerse entonces que la expansión de las exportaciones no tradicionales permitió acrecentar la eficiencia de la asignación de recursos, principalmente por el aumento de su tasa de utilización. Durante un período de escasez de divisas, como fue 1975, las nuevas exportaciones también contribuyeron a atenuar el cuello de botella planteado por la situación de balanza de pagos de ese año; con posterioridad, la expansión de las exportaciones tendió a facilitar la obtención de créditos externos, de los cuales ha dependido crecientemente el modelo vigente.

Naturalmente, la reactivación posterior de la demanda interna tiende a provocar el efecto inverso sobre los saldos exportables; esto es, contribuye a reducir el volumen de las exportaciones. Sin embargo, la simetría es parcial, pues el potencial exportador de Chile estaba insuficientemente aprovechado al inicio del período. Por lo tanto, es probable que una proporción importante de las exportaciones facilitadas por la depresión de 1974-1976 tiende a subsistir con posterioridad a la desaparición de ésta, pero sin el ritmo de expansión de aquellos años.

La capacidad de producción de la economía nacional en su conjunto ha permanecido estancada durante el último sexenio, aunque su composición ha tendido a modificarse en favor de algunas actividades exportadoras. El proceso fue lento y limitado, debido al escaso dinamismo de la economía nacional. En efecto, la reestructuración de la capacidad de producción es más fácil en una economía en rápido crecimiento y con una elevada tasa de inversión. Ninguna de estas dos condiciones estuvo presente durante el período estudiado. No obstante, los incentivos a la exportación alentaron cierta inversión en esta actividad, incrementando la capacidad productiva de algunos sectores.³⁵ Entre las nuevas inversiones cabe citar una de magnitud, terminada en 1978, destinada a producir pellets a partir del mineral de hierro nacional; esta inversión fue realizada por la empresa siderúrgica estatal (CAP).

Otras dos áreas donde la inversión fue significativa durante años recientes, corresponden a plantaciones forestales y de manzanos y vides. Aproximadamente la mitad de la primera la hizo, en forma directa, el mismo Estado, en tanto que el 75% del costo de la inversión realizada por el sector privado fue cubierto por subsidios estatales. Ambas formas de promover la inversión constituyen situaciones excepcionales para el modelo económico; incluso, ya se anunció la supresión de la inversión directa del sector público en la actividad forestal a partir de 1979.

Entre 1968 y 1972 se realizaron plantaciones relativamente importantes de manzanos y parronales, hechas bajo el impulso del Plan de Desarrollo Frutícola entonces vigente; créditos selectivos, construcciones de centrales frutícolas e inversiones en áreas afectas al proceso de Reforma Agraria contribuyeron al incremento de los cultivos de frutales; de esta manera, la superficie plantada se expandió 60% entre 1965 y 1974.³⁶ Desde 1976 esta inversión readquirió importancia, con una tendencia creciente. Las plantaciones recientes fueron realizadas y financiadas principalmente por el sector privado, y se localizan en muchas unidades medianas a través de varias regiones del país. Como es obvio, la expansión registrada hasta 1978 en las exportaciones no se originó en las inversiones más recientes, debido al período de maduración requerido por estas plantaciones. Y en el caso de las forestales, es bastante más amplio: por ejemplo, el pino insigne requiere entre 18 y 25 años para alcanzar el punto óptimo de explotación maderera. En consecuencia, la expansión de las exportaciones de los años recientes se apoyó sobre las inversiones realizadas antes de 1973; a su vez, en el quinquenio posterior se efectuaron inversiones sus-

tanciales en ambos rubros, los que posibilitarán exportaciones futuras.

Con el propósito de discernir con mayor precisión las fuentes donde se origina la expansión de las exportaciones sería preciso disponer de información sobre la producción (y/o consumo interno) e inversión registradas en los diferentes rubros de exportación. Lamentablemente, la información es muy escasa y, con frecuencia, deficiente; sin embargo, en algunos sectores es posible disponer de ciertos antecedentes. Aquí se presenta información referida a dos rubros: celulosa y madera.

La producción de celulosa adquirió importancia en el curso de la década pasada, con un notable incremento del valor de sus exportaciones. Sin embargo, su expansión fué más acentuada entre 1974 y 1977, cuando la celulosa constituyó por sí sola un séptimo de todas las exportaciones industriales. Esta expansión obedece al comienzo de las actividades de dos plantas de celulosa impulsadas por el sector público en los años sesenta, que inician su producción en 1974 y 1976. La exportación de estas dos plantas, que alcanzó a US\$ 54 millones en 1977, explica la expansión real de este rubro desde 1974.

Las exportaciones de madera comprenden dos componentes principales, que son la madera aserrada y los rollizos (troncos). Los antecedentes sobre la producción de madera aserrada son mucho más escasos debido al amplio número de aserraderos donde se procesa. De todos modos, las cifras disponibles señalan que existe una capacidad instalada muy superior a la producción efectiva; por lo tanto, dentro de ciertos márgenes de precios de venta, la producción depende en forma determinante de la demanda efectiva.

La demanda interna es muy sensible a la construcción de viviendas y a la fabricación de muebles. Ambos sectores estuvieron en condiciones notoriamente deprimidas, tanto con respecto a 1974 (año de intensa actividad en la construcción) como con relación a los años inmediatamente precedentes. En efecto, el uso nacional de madera aserrada en 1977 habría sido 35% inferior al alcanzado como promedio en 1970-1974. A su vez, la exportación física aproximadamente se quintuplicó.³⁷ Esta expansión permitió compensar la disminución de la demanda interna y ofrecer mercado adicional a un aumento de la producción cercano al 30%. Es decir, la mayor exportación proviene, en proporciones relativamente similares, tanto de una reducción de la demanda interna como de un aumento de la producción; la mayor producción

fue posible gracias a la existencia de bosques de pinos y de aserraderos subutilizados.

Las maderas aserradas representan alrededor de un 10% de las exportaciones no tradicionales; con la celulosa, a su vez, constituyen una cuarta parte de las exportaciones manufacturadas.³⁸ En consecuencia, dado su peso significativo, los antecedentes sobre ambos rubros describen el comportamiento de un segmento importante de las mayores exportaciones nacionales, de su producción, y de su consumo interno.

Por otra parte, lo que acontece con el sector forestal sugiere la dirección de la tendencia predominante que seguirían las exportaciones dentro del modelo vigente. Primero, la producción de celulosa --esto es, un producto forestal elaborado-- aumentó por la existencia de establecimientos cuya construcción se decidió e inició en los años sesenta. Por lo tanto, una expansión mayor que la capacidad instalada está sujeta a la realización de nuevas inversiones, que no están en marcha, y que luego de iniciadas requerirían un largo período de maduración. Segundo, el rubro de mayor crecimiento en 1977 correspondió a las maderas aserradas, que tienen un nivel mínimo de elaboración. Por último, el rubro más dinámico en 1978 fue el de los rollizos, que no requieren elaboración alguna.³⁹ En síntesis, se insinúa una tendencia hacia una preponderancia mayor de exportaciones intensivas en recursos naturales con un grado de elaboración decreciente en promedio. Respalda esta hipótesis el crecimiento notablemente más lento que mostraron en 1977 y 1978 las exportaciones del "Resto" de la industria (cuadro 9).

4. Consideraciones finales. Las exportaciones de productos primarios e industriales chilenos se han incrementado aceleradamente durante los últimos años; este fenómeno fue notoriamente intenso en el período 1973-1976. Durante estos años, la expansión de las exportaciones no tradicionales contribuyó a atenuar los efectos negativos de una intensa restricción de la demanda efectiva, consecuencia a su vez del enfoque monetarista extremo utilizado para combatir primero, el proceso inflacionario, y luego también un déficit de balanza de pagos, que enfrentó la economía chilena.

El aumento de las exportaciones fue meritorio porque se dio en un contexto de escasa inversión y de una economía estancada durante todo el lustro; en este sentido, la promoción de exportaciones constituye uno de los pocos aspectos positivos que puede exhibir la política económica vigente durante el último quinquenio.⁴⁰

En los estudios sobre la sustitución de importaciones, mucho se ha escrito sobre la etapa "fácil" del proceso; también hay una etapa "fácil" inicial en la promoción de exportaciones de las economías ya semi-industrializadas. Afirmarlo no significa restar mérito a ninguno de los dos procesos; por el contrario, esas etapas son de bajos costos y elevados beneficios. Por lo tanto, su realización es claramente conveniente. La expansión de las exportaciones no tradicionales de los años recientes se ubica en general en esta etapa. En efecto, se ha apoyado en recursos naturales ricos y en capacidades instaladas subutilizadas. La subutilización característica de procesos de sustitución de importaciones protegidos en forma excesiva, se vió acentuada por la gran depresión de la demanda interna. La situación descrita permitió expandir las exportaciones sin inversiones de capital o con inversiones relativamente modestas en algunos rubros.

Los factores mencionados --disponibilidad de recursos naturales y capacidad subutilizada-- constituían condiciones necesarias, pero insuficientes, por sí solos. Para la materialización de mayores exportaciones confluyeron dos factores adicionales; por una parte, se aplicó una política cambiaria que, no obstante movimientos contradictorios en 1976-1977, apoyó decididamente las exportaciones no tradicionales; por otra, la presencia de Chile en el Pacto Andino, brindó un mercado ampliado para más de un tercio del aumento de las exportaciones nuevas.

Salvo aquellas exportaciones que obedecen exclusivamente a la depresión de la demanda interna, a grandes rasgos, la mayoría (aunque no la totalidad) de las nuevas ventas efectuadas en el exterior tienden a coincidir con las que otros modelos deberían haber realizado, en mayor o menor medida.⁴¹ En ese sentido, y cabe reiterarlo, la promoción de exportaciones no es privativa del modelo vigente, y una concepción alternativa también debería procurar el aprovechamiento de los recursos naturales valiosos y las capacidades instaladas subutilizadas. Las sustanciales diferencias entre el modelo vigente y uno alternativo, radican en otros aspectos: en la naturaleza de las acciones destinadas a sostener la expansión futura; en el papel de exportaciones cuyas "ventajas comparativas" se ubican en variables distintas y/o adicionales a los recursos naturales ricos; y en las medidas adoptadas para acrecentar el efecto multiplicador sobre la economía nacional y el grado de autonomía frente al exterior.

En primer lugar, para sostener la expansión de

las exportaciones es preciso incrementar la inversión nacional. La concepción teórica sobre la que se sustenta la política del equipo económico sostiene que los recursos deben orientarse según las "ventajas comparativas," y que el juego del mercado, libre de interferencias estatales, logra aquel objetivo. Esta versión teórica, que constituye un extremo entre los diversos enfoques económicos en la actualidad existentes, implica una concepción idealizada y simple de las "ventajas comparativas." Sin embargo, el problema en rigor consiste en que las ventajas comparativas de mercado dependen del nivel y estabilidad del tipo de cambio, del grado de actividad de las economías nacional e internacional, de las fluctuaciones de los precios externos, de los desequilibrios y distorsiones característicos de las economías en desarrollo de la naturaleza de los procesos de ajuste, y de muchos otros factores --principalmente, los efectos indirectos y las consideraciones dinámicas-- los que dan sustento teórico y pragmático a políticas de comercio exterior que buscan proteger selectivamente la producción nacional y regular activamente el mercado.⁴² Esta regulación debería orientarse a aumentar la eficiencia social y el volumen de la inversión. El modelo vigente ha mostrado resultados insatisfactorios en ambos aspectos: una tasa muy baja de inversión y una elevada proporción de ésta localizada en bienes y servicios suntuarios.

En segundo lugar, pueden mencionarse sumariamente algunos requisitos necesarios para que las exportaciones efectúen una contribución significativa al desarrollo nacional.

Primero, la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones no son esencialmente antagónicas. Por el contrario, el desarrollo industrial puede beneficiarse con una complementación dinámica de ambas políticas; una estrategia de promoción de esta naturaleza requeriría una política selectiva de sustitución de importaciones, en vez del libre comercio o de un proteccionismo arbitrario y excesivo.

Segundo, pueden promoverse muchas exportaciones industriales mediante el acceso preferencial que ofrecen los procesos de integración y acuerdos de producción con otros países en desarrollo; la presencia de Chile en el Pacto Andino ilustró nítidamente esta relación.

Tercero, las exportaciones no son necesariamente más absorbedoras de mano de obra que los sustitutos de importaciones, pues hay una amplia gama de intensi-

dades dentro de ambas categorías; en la práctica, la contribución al empleo productivo depende de la estructura de cada una; por lo tanto, la selectividad de la política económica puede permitir mejorar la contribución del sector externo a la ocupación. En esto debe corresponderles un papel activo a los instrumentos indirectos (perfil de los aranceles de importación y de los incentivos a las exportaciones, y estabilidad de la política cambiaria) y a la acción directa de los entes estatales sobre la inversión y la demanda.

Por último, la organización y capacidad de conducción del Estado puede influir en forma decisiva sobre la perduración del proceso exportador: su autosustentación depende de las repercusiones que transmite hacia otros sectores de la economía. Para que las exportaciones se conviertan en uno de los motores del desarrollo, deben estar integradas a la economía nacional; esto es, ya sea ser complementarias con la sustitución de importaciones, o generar excedentes que se inviertan en actividades productivas en el país, o crear demanda por recursos nacionales, o promover la ampliación del conocimiento tecnológico. Finalmente, la perduración y ampliación de los mercados externos requiere un papel activo del Estado en los foros internacionales, en las negociaciones con las corporaciones transnacionales y en la búsqueda imaginativa de nuevas formas de interrelacionarse con otros países en desarrollo.

III. La Experiencia del Tipo de Cambio Programado en Chile

En la sección 1 se presenta una breve discusión en torno a aspectos específicos que son relevantes para evaluar las políticas cambiarias. La sección 2 contiene un recuento de las principales características de las políticas aplicadas entre 1973 y 1979, examinándose el papel asignado a la tasa de cambio, la estabilidad de la política, y los criterios adoptados para modificar la tasa real. Las conclusiones que fluyen del análisis se debaten brevemente en la sección final.

1. Algunos aspectos preliminares. Tanto el marco interno como el externo ejercen una influencia significativa sobre la elección, los efectos, y la interpretación de los resultados de la política cambiaria. El marco económico interno inicial se ha caracterizado por problemas de balanza de pagos, escasez de reservas, gravosos servicios de la deuda externa, proliferación de restricciones no arancelarias, y niveles de inflación altos y fluctuantes. Al sector público le ha cabido una participación apreciable en el sector externo,

papel que fue acrecentado después de la nacionalización de las principales empresas mineras de cobre, en circunstancias que este producto ha generado más del 60% de los retornos de divisas por concepto de ventas al exterior.

Por último, el mercado interno de capitales ha experimentado transformaciones a lo largo de estos años. El mercado fue ampliamente liberalizado, removiéndose por completo los controles que afectaban a las tasas de interés. La tasa de interés real ha fluctuado en forma considerable, pero con frecuencia ha superado el 50% anual. Un importante segmento del mercado financiero interno ha operado sobre la base de períodos de 30 días.

En cuanto al contexto internacional, ha exhibido como característica básica la inestabilidad de la cotización del cobre. El alza espectacular del precio de las materias primas en 1973-1974 fue en promedio favorable a Chile, debido a la elevada ponderación del cobre dentro del comercio exterior del país. En el quinquenio 1974-1978, empero, la relación se invirtió, tornándose desventajosa, ya que los precios del cobre se deprimieron --situándose alrededor de un cuarto por debajo de los niveles normales-- hasta que al promediar 1979 volvieron a ubicarse cerca de su línea de tendencia. Por otra parte, Chile es un importador neto de petróleo: el desembolso nacional por ese concepto se elevó del 3 al 16% del total de las importaciones entre 1973 y 1978. Finalmente, Chile ha hecho uso de la mayor disponibilidad de fondos de los mercados financieros internacionales. En efecto, ha recibido un influjo de capital mayor que el requerido para financiar el déficit en cuenta corriente prevaleciente, lo que condujo a la acumulación de reservas (y a la correspondiente expansión de la emisión) y a un "superavit de balanza de pagos."

El conjunto de políticas públicas en el cual se inserta el manejo cambiario es de una importancia determinante. Los objetivos específicos asignados a la política cambiaria se analizan en las secciones siguientes. Cabe señalar aquí que existió aparentemente el deseo de implementar medidas "realistas," procurando imponer una tasa de equilibrio y lograr cierta mayor estabilidad en las relaciones de precios. No obstante, la interpretación acerca de lo que se entiende por "equilibrio" no ha sido uniforme. En algún momento ello se relacionó con el "equilibrio" de la cuenta corriente, estimado a partir de un precio normal, o de tendencia, del principal producto de exportación y de cierto nivel de endeudamiento. La política establecida

en octubre de 1973 pareció en un comienzo orientada a conseguir que el tipo de cambio recuperara el poder adquisitivo de 1970, pero posteriormente la variación en la disponibilidad de reservas brutas pasó a tener influencia decisiva, con lo que el manejo del precio de la divisa se transformó en una herramienta de la política monetaria, antes que en un mecanismo estable de asignación de recursos. Por último, el tipo de cambio fue utilizado no tanto como una herramienta para el logro de una balanza de pagos equilibrada, sino como el principal instrumento de regulación de las expectativas inflacionarias. El papel tan variable asignado al tipo de cambio, consecuencia de revisiones en las prioridades de política y de las restricciones (subjetivas y objetivas) que afectaban el empleo de determinados instrumentos de acción pública, se tradujo en significativos vaivenes en el valor real de la divisa.⁴³

2. Las fases de la política cambiaria. En este período es posible visualizar tres fases distintas, que tienen en común el factor frecuencia de los ajustes, pero que difieren en otros aspectos significativos. La primera fase concluye en junio de 1976. La segunda se extiende hasta febrero de 1978, en tanto que la última tiene vigencia hasta mediados de 1979, cuando se suspende la aplicación de esta fórmula, y se retorna a la política de congelación del tipo de cambio nominal.

(i) La fase inicial. Durante la mayor parte de 1973 el país afrontó una crítica situación de balanza de pagos, mientras que la inflación llegaba a niveles cercanos al 400% anual.⁴⁴ El gobierno había establecido en diciembre de 1971 un sistema de tasas cambiarias múltiples, que en agosto de 1973 comprendía 6 áreas distintas, en el cual la más baja equivalía apenas al 3% de la más alta.⁴⁵ Aunque las autoridades de la época eran partidarias de una cotización nominal fija, la situación económica las había obligado a decretar sustanciales devaluaciones. Asimismo, en marzo de 1973 habían restablecido un tipo de cambio "programado" en la principal área del mercado de corredores. No obstante, la mayoría de los tipos de cambio vigentes se encontraban considerablemente a la zaga del ritmo inflacionario.

Algunas semanas después del golpe militar de septiembre de 1973, el régimen recién instaurado anunció una nueva política económica, orientada a reducir la mayor parte de las modalidades de intervención pública en este ámbito. Ella comprendió la desnacionalización de la mayoría de las empresas públicas, y la liberalización de las tasas de interés y de los precios

de los bienes y servicios, con la excepción principal de los salarios, los que fueron controlados rígidamente. A pesar de que la mayoría de los controles de precios fueron suprimidos abruptamente, la fijación de la tasa de cambio siguió en manos de las autoridades. Los diversos tipos fueron reducidos a sólo 3, retornándose a la situación imperante hasta fines de 1971. La tasa de mayor cobertura, es decir la bancaria a futuro, fue devaluada en aproximadamente 300%. El objetivo era alcanzar un nivel de paridad semejante al que estaba vigente en 1970. El tipo de cambio programado fue establecido en las tres áreas, aplicando ajustes convergentes de los respectivos tipos de cambio. De esta forma, en agosto de 1975 el gobierno alcanzó el objetivo de una paridad cambiaria legal única.

Las paridades cambiarias fueron modificadas entre una y cuatro veces al mes. Dada la elevada inflación vigente en 1974 y 1975, hubo ajustes que llegaron a ser del orden del 18%, y en marzo de 1975 el efecto acumulado de dos modificaciones realizadas en el curso de una quincena alcanzó a 40%. De allí entonces que pueda afirmarse que los ajustes no tuvieron la frecuencia requerida para permitir un proceso sistemático de "mini"-devaluaciones.

El tipo de cambio bancario a futuro experimentó entre mediados de 1974 y enero de 1976, un sustancial incremento en términos reales (cuadro 12, columna 2).⁴⁶ El mejoramiento fue consecuencia directa de la evolución seguida por el precio del cobre. Durante los primeros 10 meses que siguieron al golpe militar, la cotización del metal rojo alcanzó a niveles sin precedentes en las últimas décadas; pero en el segundo semestre de 1974 cayó de manera abrupta, en tanto que las importaciones seguían subiendo. Ello condujo primero a revaluaciones reales coincidentes con la cotización elevada del cobre, y luego a un acelerado proceso de devaluaciones, que se tradujo en un incremento de 26% en el tipo de cambio real entre el promedio de 1974 y enero de 1976.

Los temores de una crisis de balanza de pagos habían sido superados durante este período. Pese a la seriedad que revestía el problema, la liberalización de importaciones siguió adelante en el intertanto. El promedio del arancel nominal había sido rebajado de 67 a 44% entre junio de 1974 y enero de 1976. Las devaluaciones reales compensaron en forma aproximada la caída promedio en las restricciones arancelarias sobre las importaciones, mientras que ambos factores se combinaron para proporcionar una mayor protección efectiva en favor de las exportaciones.

El sector externo mejoró, exhibiendo una expansión del 87% en las exportaciones no tradicionales en el trienio 1974-1976, que cubrió un tercio de la merma de retornos de divisas originada en las exportaciones de cobre. Las ventas al exterior se vieron estimuladas por un mejoramiento de la protección efectiva (incluyendo el tratamiento preferencial en el Pacto Andino) y por la capacidad instalada que había quedado ociosa con el dramático deterioro de la demanda agregada interna. Este último fenómeno, ligado a una política de "shock" anti-inflacionaria, provocó una apreciable caída de las importaciones, la cual contribuyó al grueso del ajuste del sector externo. De esta forma se obtuvo un intercambio más balanceado, pero el desempleo en las áreas urbanas subió al 20% en marzo de 1976, la producción industrial se contrajo en más de 25%, y el producto nacional bruto per cápita se redujo en 14% en 1975.

La situación más auspiciosa de balanza de pagos y una tasa en aumento de inflación interna mensual favorecieron una modificación de la trayectoria del tipo de cambio real. En el resto de la fase éste cayó en forma rápida, deteriorándose 14% en el transcurso de los cinco últimos meses. En igual período, la liberalización de importaciones se hizo efectivamente más drástica, debido a que las rebajas arancelarias tenían ya un componente redundante mucho más bajo, y ahora la liberalización estuvo acompañada de un descenso en el tipo de cambio, antes que a la inversa como se había señalado reiteradamente por parte de personeros oficiales.

La fase inicial terminó con una abrupta revaluación de 10% en junio de 1976, la cual significó un notorio cambio de política y llamó la atención pública, no tanto por sus efectos económicos intrínsecos, sino por los argumentos que se esgrimieron para justificarlo.

(ii) La fase de las revaluaciones abruptas. Las características principales de la segunda fase son la frecuencia diaria de las devaluaciones, que se realizan de acuerdo a tablas anunciadas mensualmente, y una serie de cuatro ajustes cambiarios abruptos: dos revaluaciones y dos devaluaciones.

La revaluación de junio de 1976 fue anunciada con gran espectacularidad y publicidad. Después de unas palabras introductorias del General Pinochet, el Ministro de Hacienda dió a conocer una serie de medidas de política. La principal consistió en la revaluación del peso en un 10%. A partir de julio, el

tipo de cambio se modificaría diariamente. En julio, la paridad sería devaluada en 5%, pese al 12% de inflación interna registrado en junio. Los ajustes en los meses posteriores serían equivalentes al incremento del índice de precios al consumidor durante el respectivo mes anterior.

La causa de la revaluación puede ser atribuida a una combinación de factores. Primero, la política económica estaba sufriendo las críticas de muchos destacados partidarios del régimen. La tasa inflacionaria mostraba una tendencia alcista llegando a 12% en junio, a lo que se agregaba la escasa recuperación de la actividad productiva, deprimida como consecuencia de la política aplicada a partir de 1975, y el considerable nivel del desempleo urbano, que bordeaba el 20%. Era necesario un acontecimiento espectacular que permitiera la subsistencia de las políticas drásticamente ortodoxas que se estaban imponiendo al país. En segundo término, la validez del enfoque puramente monetarista como fórmula para lograr la estabilización estaba siendo cuestionado por la negativa experiencia de la trayectoria del proceso inflacionario en los meses anteriores.⁴⁷ De allí entonces el énfasis que se puso en publicitar profusamente que la revaluación debería provocar un gran impacto anti-inflacionario, buscando de esta manera influir sobre las expectativas de los agentes económicos.⁴⁸ Tercero, el excedente global de balanza de pagos permitió a las autoridades disponer de reservas para su venta a los importadores, lo que contribuiría también a reducir la emisión monetaria.

El hecho es que todo el peso de la maquinaria propagandística controlada por el gobierno fue colocada al servicio de la difusión de la nueva política. Lo cierto es que la revaluación efectivamente modificó las expectativas inflacionarias: la tasa mensual de incremento de los precios bajó a 9% en julio y aproximadamente a 6% en los meses siguientes. Sin embargo, después se estancó a ese nivel durante tres trimestres, con una ligera tendencia al alza en los precios al consumidor, y una más intensa en el caso de los precios al por mayor (8 a 9% mensual). En marzo de 1977, ya no en forma tan sorprendente, el Ministro de Hacienda anunció una nueva revaluación del 10%, además de mini-devaluaciones diarias que alcanzaban a 4 y 3% para marzo y abril respectivamente, las que nuevamente serían seguidas por ajustes de acuerdo al ritmo de inflación del mes anterior. Una vez más la tasa de inflación se redujo, esta vez al 3 o 4% mensual, pero nuevamente, también, se estancó a este nuevo nivel.

No obstante la primera revaluación, la balanza de pagos acusó superávit. En 1976 arrojó un saldo favorable en la cuenta comercial y, también, lo que era extremadamente raro, en la cuenta corriente. Esta circunstancia, sumada a problemas políticos y económicos que continuaba enfrentando la aplicación del modelo oficial, facilitó la revaluación decretada en marzo siguiente. Pero los excedentes de reservas, acumulados pese al bajo precio del cobre --que registró un nivel 25% inferior al "normal"--, se debieron en realidad a la drástica caída de la demanda agregada, lo que se reflejó en una contracción de las importaciones. La situación cambió sustancialmente de signo en 1977 y 1978, en respuesta a cierta recuperación de la demanda agregada, a la liberalización arancelaria y al deterioro del tipo de cambio real. La consecuencia fue la aparición de un considerable déficit en la cuenta corriente, que ha sido más que compensado con la afluencia de capitales financieros. Volveremos sobre este punto en la próxima sección.

En el segundo semestre de 1977 se produjeron dos devaluaciones abruptas, aunque de menor monta: 6% en agosto, y 4% en diciembre. Con ocasión de la segunda devaluación, las autoridades sostuvieron que a posteriori el tipo de cambio se incrementaría a un ritmo ligeramente más rápido que el de la inflación interna, con el objeto de compensar la liberalización concomitante de las importaciones.⁴⁹ Esto, sin embargo, no se llevó a la práctica, puesto que la política fue modificada poco después, en febrero de 1978, poniéndose término así a la segunda fase.

En ésta se asignó al tipo de cambio un papel muy diferente del que había estado desempeñando hasta entonces. La mayor frecuencia de las devaluaciones podía asimilarse a la voluntad de hacer que las tasas reales fuesen más estables. Sin embargo, la modificación del papel que le cabía en el proceso económico llevó a que el tipo de cambio real se tornara más inestable. De hecho, la tasa cambiaria fue utilizada de manera activa para regular las expectativas inflacionarias y para compensar variaciones de corto plazo en la balanza de pagos.

Por una parte, se utilizó este instrumento para influir sobre las expectativas inflacionarias de la población. En la etapa anterior el propio gobierno había sostenido profusamente que la política monetaria representaba la única fórmula capaz de influir con eficiencia sobre tales expectativas. En esta nueva fase, empero, en dos ocasiones se utilizó el

tipo de cambio como sustituto de la política monetaria en ese campo, cumpliendo en forma satisfactoria este nuevo cometido. Por supuesto que su eficiencia estuvo relacionada con el contexto económico específico imperante desde 1974: las expectativas de quienes fijaban los precios --los empresarios-- se basaban principalmente en la trayectoria de la inflación en el mes anterior, en ausencia de una guía más confiable o de otro punto de referencia.

Por otra parte, la evolución del tipo de cambio real estuvo influida en forma apreciable por variaciones de corto plazo en la balanza de pagos. Las reservas acusaron fluctuaciones ligadas a cambios en las importaciones, asociados a la caída y posterior recuperación del PNB, a grandes flujos de capital, y a ajustes de la tasa cambiaria que fueron probablemente desestabilizadores.⁵⁰ Teniendo en cuenta la inestabilidad de las reservas, el papel asignado al tipo de cambio real hizo que éste acusara intensas fluctuaciones. En esta ocasión la economía chilena estuvo claramente más abierta al intercambio con el exterior; así, las relaciones de precios y la asignación de recursos fueron más vulnerables que en la experiencia anterior a las variaciones en el tipo de cambio. La economía estaba más abierta también a los flujos de capital, que ahora se canalizaban de manera predominante vía sector privado. Los sustanciales altibajos del tipo de cambio real, sumados a las elevadas tasas internas de interés, permitieron que quienes habían conseguido empréstitos externos lograran considerables ganancias de capital.⁵¹

La fase finalizó en febrero de 1978, cuando el sistema fue sustituido por un programa de ajustes diarios en la cotización de la divisa para los restantes once meses del año. La fórmula utilizada en los 18 meses anteriores, basada en un tipo de cambio nominal dependiente de la tasa de inflación pasada, fue reemplazada por valores programados "exógenos," determinados en función de las metas antiinflacionarias.

(iii) La fase final: retorno a la congelación. El cambio de política anunciado en febrero de 1978 por el Ministro de Hacienda consultaba tasas decrecientes de devaluación, partiendo con un 2,5%, que equivalía en forma aproximada a la inflación mensual registrada en el trimestre anterior, para terminar con un 0,75% en diciembre. Se afirmó que dada "la excelente situación de balanza de pagos, la apertura de la economía al comercio exterior y la fijación del tipo de cambio hasta fines de 1978 generarán rápidamente importaciones competitivas para todos aquellos

productos nacionales cuyos precios internos pretendan ser elevados más allá de límites razonables." Del mismo modo se sostuvo que el gobierno estaba sentando las bases para que el año 1979 marcara "el inicio de una era sin precedentes en las últimas décadas, en lo que respecta a tasas de inflación."⁵²

Aparentemente, la política obtuvo éxito, dado que la inflación interna, medida por el índice de precios al consumidor, se redujo hasta una tasa anual próxima al 30%. Esta fue semejante a la tasa de devaluación nominal, corregida por los incrementos de precios internacionales y las reducciones arancelarias. Este éxito aparente llevó a adoptar el mismo enfoque el año siguiente. En diciembre de 1978 se dió a conocer el programa de devaluaciones diarias para todo 1979. La tasa anual compuesta de devaluación que el gobierno se proponía aplicar era de 14,7%, del mismo orden que la inflación que se señalaba, en términos informales, como previsible para 1979.

Como quiera que sea, durante la primera mitad de 1979, en lugar de decrecer, la inflación interna comenzó a acusar tendencias al alza: en el período de 12 meses finalizado en junio, ella llegó al 31 y 45%, según se utilizara el índice de precios al consumidor o al por mayor (componentes nacionales) respectivamente. Todos los indicadores coincidieron en que la inflación, lejos de ser reducida a la mitad, que era lo pronosticado por el gobierno, superaría la marca de 1978.

Esta fase terminó abruptamente en junio de 1979, al desahuciarse la política del tipo de cambio programado y al congelarse la divisa a un nivel 5,7% superior al imperante entonces. El nuevo nivel anticipó el que se había programado alcanzar a fines del año.

El tipo de cambio real fue relativamente más estable durante la tercera fase, con un ligero aumento al principio y una caída de mayor intensidad después, en el curso del último semestre, coincidente con el recrudecimiento inflacionario. Así, durante esta fase el tipo de cambio real perdió algún terreno. Y al promediar 1979, tras casi 6 años de diversas variantes de política y oscilaciones del tipo de cambio real, la divisa se encontraba en un nivel cercano al establecido al principio; no obstante, en el transcurso del proceso las restricciones a las importaciones habían sido reducidas drásticamente; la mayoría de las barreras no arancelarias habían sido eliminadas, y los aranceles fueron rebajados desde un promedio de 90% a una tasa uniforme de 10%.

Los diferenciales de tasas de interés siguieron siendo notables, como se aprecia en el cuadro 12, columna 5, si bien exhibieron una tendencia a la baja entre 1976 y 1978.⁵³ En el último año, el equivalente en dólares de valor adquisitivo constante, de la tasa de interés anual cobrada por las colocaciones bancarias, ascendió a 32%, mientras que la correspondiente tasa internacional fue, también en términos reales, del orden del 5%. La considerable brecha se ha mantenido durante 1979.⁵⁴

Cuando se dispuso el congelamiento del tipo de cambio en junio de 1979, se afirmó que su valor se mantendría fijo hasta el 29 de febrero del año siguiente. Se sostuvo que la decisión significaría poner un freno a las alzas de precios, ya que los costos de importación no resultarían afectados por las devaluaciones internas, repercutiendo en cambio en términos favorables sobre las expectativas inflacionarias. Se puso mucho énfasis en que la disponibilidad crediticia y los gastos públicos serían restringidos drásticamente, de manera que los comerciantes e intermediarios no transfirieran completamente a precios el incremento real del tipo de cambio.⁵⁵

La información disponible al elaborarse este documento revela que el nivel de precios subió rápidamente entre junio y diciembre. En este último la inflación acumulada en doce meses se incrementó a 37 y 58%, según se tome como referencia el índice de precios al consumidor o el de precios al por mayor respectivamente. Por su parte, el tipo de cambio real, pese a la devaluación, se situó un 10% más abajo que en el mes de junio. La inflación ha alcanzado una intensidad superior a la que aparentemente esperaban las autoridades, fenómeno que no cabe atribuir en forma exclusiva a los incrementos de los precios internacionales. Así, al menos en el corto plazo, se ha demostrado que (i) los precios internos son bastante más independientes de la inflación externa, y/o (ii) los efectos retardados son más significativos que lo previsto y no son compensados de manera automática por el intercambio comercial con el exterior (arbitraje de bienes y servicios).

Entre los partidarios de mantener el congelamiento del precio de la divisa se cuentan como es obvio los importadores de bienes de consumo, y los adherentes al enfoque monetarista global de la balanza de pagos. Dos puntos de gran trascendencia para la evaluación del mencionado enfoque teórico se refieren (i) a la respuesta de los precios internos de

los bienes y servicios no susceptibles de ser comercializados internacionalmente en períodos de acumulación de reservas, y de su producción en períodos de desacumulación, y (ii) al grado y la velocidad con que opera la "ley del precio único." Aparte de las impugnaciones habituales a los supuestos irrealmente optimistas en estas dos áreas, el enfoque crítico incorpora a la discusión consideraciones tan relevantes como que: (i) la paridad cambiaria imperante es demasiado baja: ello aparece sustentado por la magnitud del déficit en cuenta corriente que subió al 6% del PNB en 1978 y por el hecho que la liberalización de las importaciones no ha producido aún todos sus efectos; (ii) es previsible que el manejo monetario se apoyará en restricciones más estrictas del gasto público, con una caída más acentuada de la inversión y de la calidad de los servicios sociales básicos; (iii) el considerable desempleo global --13% de la fuerza de trabajo en las áreas urbanas-- se concentra principalmente en las actividades productoras de bienes importables y en bienes y servicios no comerciables internacionalmente cuyo mercado ha dependido tradicionalmente del gasto público; y (iv) la probabilidad de que la economía chilena continúe sufriendo cambios sean ellos de origen doméstico o externo, los cuales, en todo caso, son de difícil pronóstico. Una política cambiaria al estilo de la establecida en 1965 otorga flexibilidad a las autoridades económicas para introducir ajustes a las desviaciones que se detecten con respecto a lo programado, en tanto que el tipo de cambio nominal fijo transforma en un suceso traumático cualquier abandono de la paridad. En consecuencia, la decisión de congelar el tipo de cambio nominal involucra un proceso de ajuste más arduo para la economía, si bien en el corto plazo contribuirá, posiblemente, al logro de una mayor estabilidad en el nivel de precios.

El deterioro experimentado por el tipo de cambio real en el transcurso de la segunda mitad de 1979, sumado a la restricción del gasto público, tenderá a repercutir de manera negativa sobre los niveles de empleo, actividad económica, e inversión. En la práctica, por una parte, el proceso que ha significado revertir la sustitución de importaciones se verá incentivado. Por otra parte, la inversión productiva, que se encuentra en un nivel precario, tenderá a retraerse más aún como fruto de la incertidumbre ante el nivel que en definitiva alcance el tipo de cambio y el impacto correspondiente sobre las ventajas comparativas de mercado, lo cual podría revestir particular trascendencia en lo que concierne a la inversión en la producción exportable.

No obstante su efecto predominante negativo, es posible que la política actual sea mantenida durante un buen tiempo. Primero, la situación de pagos al exterior parece favorable en el futuro próximo debido a que la cotización del cobre probablemente subirá, excediendo como de costumbre el nivel normal. Segundo, las reservas brutas del Banco Central son considerables y están en condiciones de solventar un déficit en aumento en la cuenta corriente. Tercero, es previsible que el capital financiero externo seguirá afluyendo en magnitudes apreciables, pese a la declinación de la tasa interna de interés y al deterioro del tipo de cambio; dado el tipo de cambio nominal constante, el equivalente en dólares de la tasa anual de interés interna sigue excediendo el 40% al año; la caída del tipo de cambio real agrega un elemento de riesgo cada vez mayor, pero la experiencia indica que puede producirse un deterioro sustancial antes que los acreedores internacionales reaccionen, siempre que otros factores "atractivos" del modelo continúen en vigencia.

3. Algunas lecciones. Abordaremos cuatro tópicos, que tienen que ver con: (i) la viabilidad de las variaciones en el tipo de cambio real; (ii) expectativas; (iii) estabilidad, y (iv) corrección de los errores de política.

La experiencia chilena muestra que no sólo el tipo de cambio nominal, sino también el real, son susceptibles de apreciables modificaciones vía decisiones de política. No obstante las limitaciones de la información estadística de que se dispone, esa posibilidad resulta especialmente evidente durante el período 1973-1979; la principal variable compensadora ante las variaciones registradas por el tipo de cambio real ha estado representada por ajustes en el saldo de la cuenta corriente. La relación del tipo de cambio con otras variables macroeconómicas puede experimentar asimismo modificaciones persistentes y drásticas: en el período 1973-1979 los salarios se deterioraron a causa de una decisión política adoptada al inicio del período, lo que explica que el coeficiente salarios/tipo de cambio haya permanecido a niveles equivalentes apenas a un rango fluctuante entre 35 y 60% del que imperaba en los años sesenta (cuadro 12); por otro lado, la tasa de interés interna ha fluctuado intensamente y durante más de cuatro años estuvo notablemente alejada de las relaciones de paridad con los mercados internacionales (cuadro 12).

La incidencia del tipo de cambio sobre las expectativas inflacionarias está estrechamente asociada al

esquema específico de política que se adopte. Distintas modalidades de políticas de "mini-devaluaciones" y de tipo de cambio "programado" han dado origen a resultados disímiles. Una política como la implementada entre octubre de 1973 y junio de 1976 tiende a atenuar el impacto de las variaciones en el tipo de cambio real sobre las expectativas. A la inversa, el programa de devaluaciones diarias cuya implementación fue profusamente anunciada en 1978 opera en el sentido contrario; como tal, puede ser utilizado en forma deliberada y enérgica para regular las expectativas, pero, al mismo tiempo, actúa de manera "pasiva" si lo que se pretende es modificar la paridad real. Mientras mayor sea el impacto sobre las expectativas, menor será el grado de libertad disponible para alterar el tipo de cambio real en la magnitud deseada; un caso extremo lo constituye la congelación del tipo de cambio nominal. Sin duda, la incidencia neta de los ajustes cambiarios depende también de la forma en que evolucionen otras variables que también influyen sobre las expectativas.

La trayectoria del tipo de cambio real parece tener repercusión importante sobre las exportaciones no tradicionales. En particular, la mayor estabilidad derivada del tipo de cambio programado, en comparación con lo que ocurre con el nominal fijo, parecen haber jugado un papel favorable. La mayor estabilidad del tipo de cambio tiende por otra parte a disuadir las maniobras especulativas. Por consiguiente, una programación de las modificaciones del tipo de cambio que procure evitar fluctuaciones considerables en torno a la tendencia, parecen suministrar mejores señales cruciales para el proceso de asignación de recursos y previsiblemente tendería a incrementar la demanda por activos nacionales.

Por último, el tipo de cambio programado facilita la corrección de los errores en que a veces se incurre al pronosticar la tendencia de las variables de mayor relevancia, desviaciones susceptibles de ser encaradas vía ajustes en el valor de la paridad cambiaria. Esta característica ha incrementado la factibilidad de evitar crisis recurrentes de balanza de pagos y desequilibrios de carácter acumulativo.

Una característica frecuente ha sido la creciente magnitud de los flujos de capital privado externo y los abruptos cambios, asociados a dicho fenómeno, en las reservas del Banco Central y en la emisión monetaria. Los efectos de esos flujos distan mucho de ser neutrales: (i) los recursos externos afluyen principalmente a sólo algunos segmentos de la economía nacional;

(ii) la reacción de las autoridades ha consistido a veces en reducir el tipo de cambio real, o (iii) en recortar el gasto público a manera de mecanismo compensatorio. Esta área de problemas se relaciona con las preguntas de cuál es la capacidad real de absorción eficiente de recursos foráneos y cuán estable es la oferta de tales fondos. Parece extremadamente discutible que dichos interrogantes puedan ser resueltos óptimamente por el mercado.

IV. Elementos Para Una Evaluación

El análisis de las políticas de comercio exterior vigentes en Chile desde 1973 reviste especial interés por tres razones. Primero, involucran un cambio notable respecto de las políticas aplicadas, por gobiernos de orientaciones muy diferentes, a lo largo de las cuatro últimas décadas, lo que ha acarreado modificaciones profundas en la economía nacional. Segundo, la apertura indiscriminada ha cambiado significativamente la forma de inserción de Chile en la economía internacional. Tercero, durante el presente decenio, a través de Latinoamérica ha adquirido fuerza el pensamiento "librecambista," parcialmente como reacción pendular en contra de las políticas de "desarrollo hacia adentro." Por lo tanto, el estudio de la primera experiencia reciente de aplicación a fondo de un modelo de apertura indiscriminada al exterior, puede proveer antecedentes de utilidad para otras naciones en desarrollo; ello ofrece la posibilidad de comprobar en qué medida los resultados efectivos de esta política guardan relación con los hipotéticos resultados que presumen sus propugnadores.

En los capítulos precedentes se han analizado algunos de los principales efectos provocados por las políticas de liberalización de las importaciones, de exportaciones, y cambiaria. Como se ha señalado, es difícil evaluar los efectos de las políticas de comercio exterior vigentes desde 1973. El proceso de ajuste aún está en operación y la liberalización se ha producido en combinación con otros cambios significativos de la economía nacional.

En las líneas que siguen se efectuará un breve examen de los efectos macroeconómicos de las políticas de comercio exterior sobre la balanza de pagos. En seguida se plantearán algunas reflexiones sobre los efectos que aquellas políticas habrían provocado en la eficiencia, dinamismo, y competitividad de la economía chilena.

TIPO DE CAMBIO, SALARIOS, Y TASAS DE INTERES (valores reales de 1977)

	Tipo de cambio real		Indice de salarios reales		Tasa de interés real	
	Deflactado por IPMN	Deflactado por promedio e IPC	Deflactado por tipo de cambio	Deflactado por promedio e IPC	Deflactado por tipo de cambio	Deflactado por promedio IPMN e IPC
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<u>1965</u>			83,1	71,1	0,6	- 0,5
Abril	23,57	16,74				
1966	23,55	17,07	90,9	78,4	8,4	8,8
1967	24,71	18,05	97,2	88,8	4,7	10,8
1968	25,84	18,99	91,5	87,7	1,2	6,5
1969	26,23	19,58	93,0	92,2	2,4	5,6
<u>1970</u>			100,0	100,0	5,6	6,9
Julio	27,15	20,40				
<u>1973</u>			n.a.	67,6	n.a.	n.a.
Octubre	34,01	23,52				
1974	24,11	21,62	48,8	53,3	n.a.	n.a.
1975	27,02	27,06	34,7	47,3	2,9	5,9
<u>1976</u>			45,9	52,5	100,2	69,6
Enero	26,47	27,24				
Junio	22,59	23,37				
Año	22,12	22,65				
<u>1977</u>	21,54	21,54	62,9	68,5	44,1	57,7
Julio	20,52	20,67				
Octubre	22,42	22,23				
<u>1978</u>			61,4	78,7	31,7	35,5
Febrero	25,27	25,09				
Año	24,96	25,39				
Junio	22,58	25,76				
<u>1979</u>						
Junio	22,49	24,03				
Octubre	19,59	21,73				

CUADRO 12 - Continuación

Notas: El tipo de cambio real está expresado en pesos de 1977 por dólar del mismo año; se señalan los promedios anuales, y meses en los cuales se produjo una modificación significativa de la política cambiaria. En la col.(1) el tipo de cambio nominal ha sido deflactado por el componente nacional del índice de precios al por mayor (IPMN); en la col.(2) por un promedio simple entre el (IPMN) y el índice de precios al consumidor (IPC); en ambos casos se inflacionó por un índice de precios externos (IPE) basado en un promedio ponderado del valor unitario de las exportaciones de los principales clientes comerciales de Chile. Las cols. (3) y (4) tienen como numerador el índice oficial de sueldos y salarios (ISS); en la col. (3) ha sido deflactado por un índice del tipo de cambio nominal multiplicado por el IPE. Las cols.(5) y (6) tienen como numerador la tasa anual de interés nominal de préstamo; éste ha sido deflactado por la variación anual del tipo de cambio más la del IPE (col.5) y del promedio simple del IPMN e IPC (col.6).

FUENTES: 1965-1970, Ffrench-Davis, Políticas económicas en Chile: 1952-70 (Santiago: Ediciones Nueva Universidad, 1973), cuadros 29, 32, 37, 38, 54, y 74; las cifras del período 1973-78 provienen de información oficial (varios números del Boletín Mensual), con la excepción del IPC de 1973; este proviene de Yáñez. El IPE proviene de Ffrench-Davis, "Índice de precios externos para calcular el valor real del comercio internacional de Chile," Notas Técnicas N°15 (CIEPLAN, abril 1979).

1. Balanza de pagos y cuenta corriente. Las cuentas principales del sector externo han evolucionado en forma notable, como se aprecia en el cuadro 13. Prácticamente la totalidad de las operaciones de intercambio con el exterior se expandió durante estos años, en particular en rubros de importación y exportación no tradicionales. La expansión de las importaciones ha sido más intensa, por lo cual se ha registrado un déficit comercial creciente; el deterioro es muy marcado entre 1976 y 1978. Un fenómeno similar ha tenido lugar en la cuenta corriente.

Debido a la presencia de niveles "anormales" de componentes importantes del intercambio, resulta necesario examinar con mayor profundidad el contenido de las corrientes comerciales. Los dos componentes que exhibieron una mayor desviación respecto a valores "normales" son las importaciones de equipos y maquinarias y el precio del cobre. Para que aquellas importaciones recuperasen su participación relativa en la demanda agregada, sería preciso que se incrementaran 40% respecto del nivel alcanzado en 1978.⁵⁶ El precio del cobre se situó, por su parte, en un nivel que es inferior en un tercio a la cotización "normal."⁵⁷ No obstante, el ingreso neto de divisas por concepto de las exportaciones de cobre experimentó un comportamiento más favorable en virtud del aumento de la producción --originado en las inversiones realizadas en el sector entre 1967 y 1970-- y de la mayor captación de la renta económica que fue posibilitada por la nacionalización de la gran minería realizada en 1971 (cuadro 13, línea VI.b).

El déficit en cuenta corriente, que registró a fines del período estudiado un monto efectivo equivalente a 38% de las exportaciones, y un valor normalizado equivalente a 20%, fue cubierto con ingresos extraordinariamente elevados de capitales foráneos. Casi la totalidad de este rubro ha consistido en operaciones crediticias; los limitados ingresos de inversión extranjera registrados entre 1973 y 1978, se han dirigido casi exclusivamente a la compra de actividades ya existentes.

La elevada magnitud de los flujos de fondos desde el exterior, obedece a un fenómeno común al de otros países en desarrollo, que han tenido un acceso creciente a los mercados de capitales internacionales. En el caso de Chile, los recursos han sido captados principalmente por el sector privado⁵⁸ y, en menor medida, por el Banco Central.⁵⁹

El elevado ingreso de capitales autónomos, aparte

de cubrir el déficit en cuenta corriente, ha permitido acumular reservas internacionales, cuyo nivel bruto en 1978 alcanzó a un tercio de las importaciones de aquel año (cuadro 13, línea V.b).

En síntesis, aun después de ajustar el valor de las exportaciones por un precio normalizado del cobre, el sector externo chileno muestra déficits significativos en los saldos comercial y en cuenta corriente. Ello se ha podido sostener, en forma holgada, merced a voluminosos créditos externos. La gran incógnita en este terreno es si estos volúmenes son posibles de recibir de manera estable y sin condicionamientos de carácter político. En caso negativo, la economía chilena se habría acondicionado a un nivel de importaciones que no podría sostenerse en el futuro, en presencia de un flujo forzosamente menor de ahorro externo, lo que la sometería entonces a un costoso proceso de reajuste.

2. Eficiencia, dinamismo, y competencia. La concepción teórica en que se sustenta la política económica vigente es que los recursos deben asignarse según las "ventajas comparativas," y que el juego del mercado, libre de interferencias estatales, logra aquel objetivo. Esta versión teórica implica una concepción idealizada y simple de las "ventajas comparativas." En efecto, las "ventajas comparativas" de mercado dependen del nivel del tipo de cambio, del grado de actividad de la economía nacional y de la internacional, de las fluctuaciones de los precios en los mercados externos, y de muchos otros factores. A su vez, las "ventajas comparativas" de mercado difieren de las sociales; las diferencias pueden ser notables en una economía con desocupación elevada y un sector público que abandona abruptamente su rol orientador o director de la actividad productiva. Los desequilibrios y distorsiones resultantes pueden ser de mayor significación que acciones ineficientes de un sector público activo, como parece sugerirlo la experiencia chilena reciente.

La eficiencia de cualquiera medida económica depende del contexto en que se aplica. La coyuntura económica de estos cinco años ha sido relativamente propicia para la promoción de exportaciones, en cambio ha constituido un factor desfavorable para políticas liberalizadoras de las importaciones.

La expansión de las exportaciones ha dado salida a excedentes de producción que de otra manera no habrían tenido colocación. En efecto, la excesiva restricción de la demanda interna, en particular durante el período comprendido entre mediados de 1974 y 1976, dejó a una proporción significativa de las actividades económicas nacionales

BALANZA DE PAGOS, RESERVAS INTERNACIONALES, Y PRECIO DEL COBRE: 1965-1978
(millones de US\$ de 1977)

	1965	1970	1973	1974	1975	1976	1977	1978
<u>I. Saldo Cuenta Corriente</u>	-128,3	-159,9	-437,7	-254,3	-532,3	143,5	-531,0	-817,1
1. Saldo comercial	155,3	311,7	-213,1	157,5	-166,8	473,6	-220,0	-616,8
a) Exportaciones fob	1.551,0	2.216,1	1.936,8	2.588,7	1.683,5	2.258,9	2.197,0	2.154,0
b) Importaciones cif	1.395,7	1.904,4	2.149,9	2.431,2	1.850,3	1.785,3	2.417,0	2.770,8
2. Intereses y utilidades	-286,2	-397,2	-162,9	-223,9	-307,9	-351,7	-365,0	-389,3
3. Otros (fletes, turismo, etc.)	2,6	-74,4	-61,7	-190,3	-57,6	21,6	54,0	189,0
<u>II. Capitales Autónomos</u>	105,9	531,3	360,0	275,0	323,6	252,4	440,0	1.384,1
1. Créditos autónomos	56,9	522,3	366,1	295,1	328,2	259,9	435,2	1.240,4
2. Inversión directa neta	59,0	9,0	-6,1	-20,1	-4,6	-4,5	8,8	143,7
<u>III. Saldo Balanza de Pagos</u>	105,9	226,1	-166,3	-54,4	-297,5	490,8	-7,0	539,8
<u>IV. Reservas Internacionales Netas</u>								
a) Millones de dólares de 1977	-210,2	815,3	-347,1	-335,9	-610,5	-122,2	-127,9	433,9
b) Porcentaje de las importaciones del año	-15,1	42,8	-16,1	-13,8	-33,0	-6,8	-5,3	15,7
<u>V. Reservas Internacionales Brutas</u>								
a) Millones de dólares de 1977	412,5	917,3	454,8	371,7	311,1	732,7	685,5	887,0
b) Porcentaje de las importaciones del año	29,6	48,2	21,1	15,3	16,8	41,0	28,4	32,0
<u>VI. Precio del Cobre</u> (centavos de dólar de 1977 por lb.)								
a) Precio cif	85,0	120,1	120,1	112,5	60,6	68,6	59,3	54,1
b) Precio recibido por los factores nacionales	75,4	104,8	115,9	108,3	56,4	64,4	55,1	49,9

CUADRO 13 - Continuación

FUENTES: Líneas I, II y III, 1965-70, Banco Central de Chile, en Exposición sobre el estado de la Hacienda Pública, DIPRES, enero de 1979; Balanza de Pagos 1965 y 1970 y Ffrench-Davis, Políticas económicas en Chile: 1952-70, apéndice IV, para la información sobre utilidades e intereses e inversión extranjera. 1973-78, Boletín Mensual N°619 (septiembre 1979); Herrera y Morales, para la información sobre inversión extranjera; debido a su distinto origen, las cifras de I.1 difieren de las de los caps. I y II.

Líneas IV y V, Boletín Mensual N°619 (septiembre 1979).

Línea VI.a, 1964-70, Ffrench-Davis, Políticas económicas en Chile: 1952-70, cuadro 48, col.(1) y Ffrench-Davis y E.Tironi, eds., El cobre en el desarrollo nacional (Santiago: Ediciones Nueva Universidad, 1974), p.46, cuadro 7; 1973-78, Balanza de Pagos, 1974 y Boletín Mensual N°619 (septiembre 1979). Las cifras indican el promedio anual del precio contado del cobre electrolítico. La línea VI.b. es igual a la anterior, menos el porcentaje recibido por el capital extranjero en la forma de utilidades e intereses; 1964-70, Ffrench-Davis y Tironi, p.34, cuadro 4; en 1973-78 no hay utilidades debido a que la actividad fue nacionalizada en 1971, no existiendo además información disponible sobre pago de intereses; éstos se estimaron en base a la incidencia de los intereses pagados en 1970, los cuales equivalieron a 4,2 centavos de dólar por libra de cobre electrolítico.

con capacidad productiva subutilizada. La concurrencia paralela de un tipo de cambio real creciente, el acceso al mercado andino, y los esfuerzos de Pro-Chile, dieron salida a cierta proporción de aquellos excedentes de producción. A grandes rasgos puede sostenerse entonces que la expansión de las exportaciones no tradicionales permitió acrecentar la eficiencia de la asignación de recursos, principalmente mediante el aumento de su tasa de utilización.

La situación respecto de las importaciones ha sido precisamente lo opuesto. En efecto, si un proceso de liberalización del comercio exterior es excesivo, demasiado rápido, o se realiza en un momento inoportuno, provocará cierres prematuros o innecesarios y la subutilización de capital y trabajo. Por lo tanto, para evaluar los efectos de la política que ha soportado la economía chilena, es necesario distinguir entre diferentes etapas de la liberalización.

En una primera etapa (fases I y II del capítulo I.1) se eliminaron niveles de protección claramente excesivos. A fines de 1973 había cerca de 700 posiciones arancelarias con aranceles de 200% o más. En general, por lo tanto, las primeras reducciones arancelarias afectaron a márgenes de protección redundantes y sirvieron para limitar la capacidad del productor nacional de aplicar precios de venta con márgenes de utilidad demasiado elevados. Enseguida, las desgravaciones aduaneras fueron más significativas. Sin embargo, simultáneamente, el tipo de cambio real se elevó en forma apreciable. De hecho, en consecuencia, en ese período hubo una compensación significativa entre las rebajas arancelarias y las alzas cambiarias. Por ello, durante esta etapa la actividad económica se resintió menos con la extremada drasticidad de la política arancelaria propiamente tal.

La siguiente etapa, exhibió un carácter distinto a la anterior. Las rebajas arancelarias adicionales, que disminuyeron la tasa máxima de protección nominal desde 90% a 10%, surtieron mucho mayor efecto que reducciones desde los niveles previos más elevados. El impacto se tornó más grave debido a que se realizaron en combinación con niveles de desocupación urbana superiores a 13% y tasas de inversión menores que 12% (cuadro 14, líneas IV y III, respectivamente), y con inestabilidad y deterioro del tipo de cambio (véase capítulo III.2), que incluyó la disminución de la cotización real del tipo de cambio en alrededor de un tercio. En consecuencia, tanto lo arancelario como lo cambiario actuaron en la dirección de reducir la protección efectiva de que gozaba previamente la

producción nacional sustituidora de las importaciones.

La parte más dolorosa de la liberalización aduanera se efectuó entonces a una gran velocidad, y sus efectos negativos fueron reforzados por las revaluaciones cambiarias. Acentuando su gravedad, esa política se realizó en el marco de una economía deprimida. Un mercado en recesión significa que el productor enfrenta una demanda reducida; el menor volumen de venta tiende a acarrear un aumento del costo medio por unidad producida por la industria. Ello naturalmente reduce la posibilidad de que la producción nacional pueda competir frente a las importaciones. Por otra parte, la existencia de un alto desempleo abierto y de un nivel anormalmente bajo de inversión ha implicado que la posibilidad de lograr una reasignación efectiva de los recursos fuese escasa y que el costo de oportunidad de los recursos liberados por los sectores afectados negativamente por la apertura al exterior haya sido inferior a su precio de mercado. En consecuencia, la correspondiente desustitución de importaciones previsiblemente ha sido ineficiente en muchos casos.

En consecuencia, resulta inoportuno efectuar un drástico desmantelamiento de la protección arancelaria en un período de depresión interna. Se argumenta por algunos propugnadores de la política en referencia, que si ello no se hacía rápidamente no sería posible realizarla después. La respuesta a esa argumentación comprende tres partes. Primero, que rebajas tan drásticas como las realizadas desde 1976 (fases III a VI) más valía no efectuarlas antes que llevarlas a cabo en medio de la depresión existente: los antecedentes dados en el capítulo I, sobre pérdida de la producción industrial, sugieren que es previsible que los costos de corto plazo superen el eventual beneficio futuro. Segundo, de ninguna manera debieron sobreponerse, además, las revaluaciones en ese marco recesivo y de liberación arancelaria; ello por lo demás estuvo en abierta contradicción con las repetidas aserciones teóricas del equipo gubernamental de que "las rebajas arancelarias estarían acompañadas indisolublemente de alzas cambiarias." Tercero, aún en condiciones normales, es discutible que el grado de desarrollo de la economía chilena, los desequilibrios estructurales que posee y la necesidad de contar con una industria vigorosa, fuesen compatibles con un movimiento pendular tan marcado, que pasó desde una protección excesiva hasta una liberalización extrema.

En síntesis, los diseñadores de la política vigente sostienen que la liberalización irrestricta de los mercados lleva rápidamente a una asignación

CUADRO 14

ALGUNOS INDICADORES MACROECONOMICOS DE LA ECONOMIA CHILENA: 1965-1978

09

	1965	1970	1973	1974	1975	1976	1977	1978
I. Índice del PNB (1970=10)								
a) Total	83,1	100,0	105,3	111,3	97,7	101,6	110,3	116,8
b) Por habitante	91,5	100,0	100,1	104,0	89,8	91,8	98,0	101,9
II. Índice del valor agregado industrial (1970=100)								
a) Total	83,8	100,0	109,3	108,3	78,6	84,0	94,2	101,6
b) Por habitante	92,3	100,0	103,9	101,2	72,2	75,9	83,7	88,7
III. Coeficiente de inversión	15,2	15,1	12,0	13,0	10,7	9,8	10,6	11,3
IV. Tasa de desempleo (promedio anual en Santiago)	5,4	6,7 <u>a/</u>	3,5 <u>a/</u>	9,7	16,2	16,8	13,2	14,0
V. Participación en el consumo								
a) 20% más rico		43,2						51,0
b) 20% más pobre		7,7						5,2
VI. Tasa de inflación anual (diciembre a diciembre)								
a) Índice de precios al consumidor	27,3	36,2	606,1	375,9	340,7	174,3	63,5	30,3
b) Índice de precios al por mayor (nacional)	30,9	33,9	1.021,1	517,5	424,9	157,1	61,7	43,2

CUADRO 14 - Continuación

Notas: a/ En 1970 indica el promedio de marzo, junio, y septiembre; en 1973, el de marzo, junio, y diciembre.

FUENTES: Líneas I, II, y III, 1964-74, ODEPLAN, Cuentas Nacionales de Chile 1960-75 y 1972-76; 1978, Boletín Mensual N°615 (mayo 1979), y N°619 (septiembre 1979). Las líneas I.b y II.b corresponden a I.a y II.a divididas por un índice de población estimado por J.Puyol, "Chile: proyección de la población por sexo y grupos quinquenales de edades, 1950-2000," CELADE, enero 1978. La línea III indica la inversión geográfica bruta en capital fijo como porcentaje del Gasto del Producto Geográfico Bruto. Línea IV, Departamento de Economía, Universidad de Chile, varios números. Línea V, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Encuesta de Presupuestos Familiares, referida a 1969 y 1978 (la información corresponde a Santiago). Línea VI.a, 1964-70, Ffrench-Davis, Políticas económicas en Chile: 1952-70, apéndice I; 1972-73, Yáñez; 1974-78, INE. Línea VI.b, 1964-70, Ffrench-Davis, ibid, Apéndice I; 1972-78, INE.

eficiente de los recursos. Suponen que, aparte de las distorsiones provocadas por la intervención gubernamental, los mercados funcionan en forma fluida y eficiente. De hecho, sin embargo, aún en el contexto de un análisis estático, los mercados han mostrado ineficiencias significativas. La principal de ellas corresponde a un incremento marcado de la desocupación de la mano de obra. Esta situación fue acentuada por la contracción de numerosas actividades sustituidoras de importaciones intensivas en trabajo. La expansión de las exportaciones, en cambio, permitió generar más empleos. Pero, como se ha destacado en el capítulo II, esta expansión también habría sido esencialmente compatible con una política arancelaria distinta a la que se implantó.

Las conclusiones del párrafo precedente se refuerzan cuando al análisis se le incorporan aspectos dinámicos. Nos limitaremos a considerar tres puntos, referidos al grado de simetría de los ajustes, a la tasa de inversión y a las "ventajas comparativas dinámicas."

La velocidad del ajuste en los sectores perjudicados y en los favorecidos por el cambio de las políticas de comercio exterior parece haber sido asimétrica. Presumiblemente el mensaje reasignador fue más claro para los sectores perjudicados, fenómeno reforzado por la depresión general de la demanda agregada (cuadro 14, línea 1) y por las altas tasas reales de interés (cuadro 12, columna 6) que dificultaron la prolongación de la subsistencia de las empresas afectadas, fuesen o no eficientes en condiciones "normales" o de óptimo social.

Un nivel notablemente bajo de la inversión geográfica bruta (cuadro 14, línea III) contribuyó a la asimetría del ajuste. Como es obvio, éste es más fácil en una economía con una tasa de crecimiento elevada. El estancamiento exhibido por la economía nacional durante el quinquenio analizado, hizo necesaria una contracción absoluta de muchos de los sectores perjudicados para que el ajuste relativo pudiera realizarse. La escasa movilidad sectorial y regional de los recursos productivos y la reducida tasa de inversión obstaculizaron la reasignación efectiva de los recursos liberados, el escaso dinamismo resultante contó como compensación solamente con la expansión alcanzada por el sector exportador. Como se expuso en el capítulo II, el sector ha canalizado una proporción creciente de la escasa inversión geográfica. Esta se ha concentrado principalmente en rubros intensivos en recursos naturales, siendo menos significativa en las actividades intensivas en valor agregado sobre el

componente natural y en "ventajas comparativas adquiribles." De hecho, ha sido más fácil la identificación de "ventajas comparativas" que poseen una definida base de recursos naturales. Para las restantes actividades, los numerosos cambios registrados en la economía chilena, la deprimida demanda interna, la inestabilidad cambiaria, y la pasividad extrema del sector público, han hecho difícil identificar dónde se localizan las posibles "ventajas comparativas." Ello ha representado, presumiblemente, uno de los factores que explica la baja tasa de inversión geográfica.

Uno de los resultados que se esperaba que acreciese la liberalización de las importaciones era un aumento de la "competencia" en el mercado interno. Ello se lograría a través de la presencia virtual o efectiva de los productos importables extranjeros, poniendo un tope al precio interno. Es indudable que ello ha sucedido en algún grado significativo. Pero también se han registrado desviaciones importantes respecto de la relación vigente en una economía "competitiva."

En primer lugar, una proporción significativa de las importaciones "no tradicionales" corresponde a rubros en los cuales la diferenciación de productos desempeña un papel decisivo. Por consiguiente, la competencia entre ofertantes se realiza en medida importante a través de la diferenciación del producto en vez de mediante los precios de venta; la segmentación del mercado de capitales (brechas entre tasas de interés internas y externas) aportó también un factor de competencia vía condiciones crediticias de venta. En segundo lugar, los canales de comercialización no son completamente abiertos; a consecuencia de ello, en numerosos casos el sustituidor de importaciones se ha convertido en el importador de los productos "competitivos" con su actividad. En tercer lugar, la apertura al exterior promovió una mayor concentración de la actividad productora interna; el fenómeno fue reforzado por la depresión de la demanda agregada y por la forma de funcionamiento del mercado de capitales, otorgando una ventaja significativa a los grupos económicos ligados a actividades financieras y con acceso al crédito externo. Por último, en los casos en que el precio interno se ha situado en línea con el externo, en algunos rubros han surgido dos tipos de problemas: uno de liquidaciones de excedentes o saldos de temporadas por parte de los proveedores extranjeros, como sucedió respecto de la leche en polvo y artículos textiles; el otro problema estuvo ligado a las fluctuaciones pronunciadas de los

precios internacionales, como ha sucedido por ejemplo con el trigo y el azúcar. La eliminación de las redundancias arancelarias, y la ausencia de mecanismos parancelarios estabilizadores, ha implicado la transmisión expedita hacia la economía nacional de los marcados cambios registrados en los mercados de los mencionados productos, y de muchos otros de menor significación para el desarrollo de la producción nacional. Así, ésta quedó librada a las fluctuaciones de los precios internacionales y al dumping transitorio, los que inducen reasignaciones de recursos que en definitiva pueden ser ineficientes para la economía nacional.

En definitiva, la experiencia chilena deja lecciones heterodoxas. La economía nacional disponía de márgenes de protección excesivos para innumerables rubros importables; por lo tanto, se requería cierta liberalización del intercambio comercial. Sin embargo, ella fue excesiva y se realizó en un momento inoportuno. Faltó, como en otros terrenos de la política económica, una adaptación de las concepciones teóricas a la naturaleza específica de la economía chilena. Por otra parte, parece indudable que, aún en las condiciones desfavorables que sufrió la economía chilena a consecuencias de la naturaleza del modelo impuesto en 1973, la economía en general y el sector industrial poseen cierta capacidad de ajuste frente a cambios en los precios relativos. Al mismo tiempo, resulta claro que parte de la capacidad de respuesta, en particular del sector exportador, se basa en el desarrollo industrial logrado con anterioridad mediante las políticas de sustitución de importaciones. Finalmente, la hipótesis convencional de que la apertura indiscriminada promovería la expansión de actividades intensivas en mano de obra y la contracción de las intensivas en capital, aparece por lo menos parcialmente controvertida por las características de los cambios registrados en la estructura productiva y en la tasa de utilización de los recursos disponibles. Este desarrollo estaría ligado a la intensidad que revistió y a la oportunidad en que se realizó la liberalización del comercio exterior, y a la pasividad impuesta sobre el sector público.

1

Declaración del Ministro de Hacienda, del 7 de enero de 1974, reproducida en DIPRES, Somos realmente independientes gracias al esfuerzo de todos los chilenos (Santiago: Ministerio de Hacienda, 1978), p.61.

2

Ministro de Hacienda, octubre de 1974, reproducido en DIPRES, p.107. Este objetivo es reiterado por el mismo Ministro el 24 de abril de 1975 (DIPRES,p.172).

3

Banco Central, Memoria Anual de 1975 (1976),p.93.

4

Las normas arancelarias imperantes en el Pacto Andino se analizan en A.Aninat, "El programa de liberación y el Arancel Externo Común en el Acuerdo de Cartagena," en E.Tironi, ed., El Pacto Andino: carácter y perspectivas (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1978).

5

Antecedentes sobre restricciones no tarifarias y dispersión de los aranceles aplicados por Estados Unidos, Japón, y la Comunidad Europea a productos de interés para América Latina se presentan en P.Mendive, "Proteccionismo y desarrollo: nuevos obstáculos de los centros al comercio internacional," Revista de la CEPAL, N°6 (1978).

6

Véanse, por ejemplo, discursos del Ministro de Economía y del Ministro-Director de ODEPLAN en Seminarios del 29 de agosto y 27 de septiembre de 1976, respectivamente. Reproducidos en DIPRES, pp.275 y 291.

7

Obviamente, la protección efectiva de numerosos bienes disminuyó en mayor proporción que el respectivo arancel nominal, debido a lo cual es posible que la compensación por la devaluación real haya sido solo parcial.

8

Corresponde al promedio simple de las importaciones de maquinarias y equipos, expresadas en dólares de 1977, realizadas entre 1973 y 1978, dividido por el valor de 1970.

NOTAS

9

Si se excluyen las internaciones de maquinarias y equipos, las importaciones aumentaron 51,3%; si se excluyen todos los bienes de capital, el alza se sitúa en 52,1%.

10

Las cifras no están depuradas totalmente de algunos bienes primarios e intermedios, pero tampoco incluyen las importaciones de bienes de consumo efectuadas a través de las zonas francas.

11

A fines de 1978 dos grupos económicos controlaban empresas que representaban del patrimonio más del 50% de las sociedades anónimas registradas en las Bolsas de Comercio de Santiago y Valparaíso, cifra notablemente mayor que en 1970. En lo que respecta a la distribución del ingreso (en Santiago) el quintil superior elevó su participación en el consumo desde 44,5% a 51,0%, entre 1969 y 1978, y el quintil inferior lo disminuyó de 7,6% a 5,2%. Cifras citadas en J.E.Herrera y J.Morales, "La inversión financiera externa: el caso de Chile 1974-78," Colección Estudios CIEPLAN 1 (julio 1979), p.148; y A.Foxley, "Políticas de estabilización y sus efectos sobre el empleo y la distribución del ingreso: una perspectiva latinoamericana," Colección Estudios CIEPLAN 2 (diciembre 1979), p.52.

12

Hay dos índices de producción industrial. Uno de la Sociedad de Fomento Fabril (SFF) y otro del Instituto Nacional de Estadísticas (INE). El primero muestra niveles superiores a los del segundo durante todos los años posteriores a 1973. Ello obedece en parte a la mayor captación por parte del índice de la SFF de las actividades económicas nuevas; pero también refleja una sobreponderación de la agrupación de las industrias básicas de metales no ferrosos, y una sobreestimación de la producción de material de transporte. Véase J.Scherman, "Índices de producción industrial," mimeo (CIEPLAN, diciembre 1979).

13

Se trata de estimaciones efectuadas por ODEPLAN para el cálculo de las cuentas nacionales. Aparentemente, no considera adecuadamente los cambios en la composición del valor bruto, por lo cual, dada la naturaleza de los cambios registrados entre 1970 y 1978, probablemente sobrestima el aumento del valor agregado industrial.

14

Puesto que la inversión fué relativamente baja en 1971-73, se supuso que la capacidad industrial no se expandió en ese período. Por ello se tomó como valor normalizado

para 1974 el nivel efectivo de ese año. Esta cifra subestima claramente la capacidad efectiva de producción existente en 1974, pues la restricción excesiva de la demanda ya estaba en operación en el segundo semestre de 1974, afectando negativamente el nivel de producción anual. Ello se constataba, aun cuando no en toda su magnitud, al observar que entre octubre de 1973 y septiembre de 1974, esto es durante el primer año del nuevo gobierno, la producción industrial fue 3% mayor que durante 1974.

15

Instituto Textil de Chile, "Estudio de la evolución económica del sector textil: período 1974-77" (1978).

16

P. Wilson, "Efectos de la política de comercio exterior sobre el empleo en algunas ramas industriales: Chile-período 1974-77," Monografía 12 (PREALC, 1978).

17

Además hay encuestas industriales realizadas por la Sociedad de Fomento Fabril, que incluyen apreciaciones de los empresarios encuestados, que representan alrededor de 300 empresas, respecto del impacto de la apertura indiscriminada al exterior. Véase SFF, Encuesta Industrial Trimestral (octubre 1977); SFF, II Encuesta Industrial Trimestral (abril 1978); y SFF, IV Encuesta Industrial Trimestral, (noviembre 1979).

18

Instituto Textil de Chile, p.106.

19

Ibid., pp.17 y 29.

20

Entre 1977 y 1978 aparecen registradas 31 quiebras de empresas textiles. Véase Wilson, p.56.

21

Ibid., pp.72 y 77.

22

La devolución del IVA se efectúa en virtud de la aplicación del impuesto según la norma de destino, por lo cual es compatible con la "neutralidad" de la política económica.

NOTAS

23

Las cifras expresadas en poder adquisitivo constante se corrigen por la desvalorización del dólar. Sin embargo, no eliminan los efectos de fluctuaciones reales del precio de los diferentes rubros de exportación. La cotización real del cobre fue bastante elevada en 1968-1970; luego estuvo por debajo de los niveles normales hasta mediados de 1973; durante el primer año del actual gobierno alcanzó niveles máximos no logrados con anterioridad; durante los últimos cuatro años su precio ha fluctuado alrededor de niveles que pueden estimarse entre 15 y 25% por debajo de lo normal.

24

El PGB se estimó en US\$ 14.500 millones y el valor total de las exportaciones se recomputó reemplazando el valor efectivo de las exportaciones de cobre por el valor normalizado de éstas; para ello se utilizó un precio de US\$ 0.80 por libra de cobre electrolítico, estimado un valor normal para 1977. Esto implica un nivel de exportaciones superior a US\$ 400 millones al valor efectivo registrado en ese año.

25

La tasa de variación depende de cuál sea la definición que se adopte del grupo "Otros." Si se incluye el óxido de molibdeno, la tasa de aumento de 1978 sube a 6,6%; si se incluye en vez el cobre semielaborado, la tasa es -2,3%.

26

El número de ítems exportados en 1978 alcanza a 1.223, en comparación con 1.238 en el año precedente. Véase Ffrench-Davis, "Origen y destino de las exportaciones chilenas, 1965-78," cuadro 9.

27

El grupo "Otros" del cuadro 7, contiene exportaciones mineras y agropecuarias; la suma de éstos representa alrededor de una cuarta parte del mencionado grupo.

28

La tasa de incremento total respecto de 1970 se asignó a 1974.

29

El análisis de las causas del retiro de Chile y de los costos económicos que irroga para Chile se desarrollan en R.Ffrench-Davis, "Pacto Andino y librecambismo," en Revista Mensaje, Santiago, octubre 1976, y Estudios Internacionales, Buenos Aires, abril-junio 1977.

30

Ello no está en contradicción con la existencia de algunas inversiones en la producción de rubros exportables, como se señala más adelante.

31

Véanse J.Ramos, "Tienen sentido políticas de estímulo a la demanda en Chile," mimeo (Departamento de Economía - Universidad de Chile, noviembre 1979), y A.Foxley, "Inflación con recesión: las experiencias de Brasil y Chile," Colección Estudios CIEPLAN 1 (julio 1979).

32

Cifras oficiales estimadas por ODEPLAN. Las cifras se refieren al concepto de Gastos del PGB; es decir, se ha descontado la pérdida de ingreso registrada en 1975 debido al deterioro de los términos del intercambio, provocado por la baja del precio del cobre y el alza del precio del petróleo.

33

Cifras para la ciudad de Santiago, que comprende aproximadamente 40% de la población activa, y que publica trimestralmente el Departamento de Economía de la Universidad de Chile. La desocupación en el resto de los centros urbanos del país es aún mayor según encuestas de la misma institución y del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), que abarcan 1977 y 1978.

34

La relación entre los índices de sueldos y salarios y del tipo de cambio, con base 100 en 1970, descendió a 35 en 1975 para recuperarse posteriormente, pero alcanzando sólo a 61 en 1978. Véase cap.III, cuadro 12.

35

Como la inversión interna neta ha sido insignificante, en términos macroeconómicos, parte de la depreciación de otros sectores productivos se ha reinvertido en las actividades exportadoras. Asimismo ha habido alguna reconversión, inducida por los fuertes cambios de rentabilidades relativas generados por la política económica.

36

Cifras citadas en J.Franco Mesa, "El desarrollo agrícola en el período de reformas," Revista Mensaje N°274 (noviembre 1978).

NOTAS

37

El incremento en valores monetarios reales es de 250%.

38

La clasificación CIIU cataloga como industrial la madera simplemente aserrada, a pesar de su elaboración mínima.

39

Su exportación se inició en 1976, luego de que se levantó la prohibición que la impedía. Este rubro también está incluido dentro de las exportaciones industriales.

40

Recuérdese que aquí no estamos analizando otras características del modelo vigente, tales como la concentración del ingreso registrada durante estos años; tampoco analizamos los logros alcanzados en la reducción de la inflación ni los errores cometidos en ese esfuerzo.

41

Véase, por ejemplo, S.Bitár, "Hacia la definición de una estrategia industrial," en O.Muñoz, ed., Proceso a la industrialización chilena (Santiago:Ed. Nueva Universidad, 1972), pp.226-29.

42

Un análisis teórico que respalda este enfoque alternativo se desarrolla en R.Ffrench-Davis, Economía Internacional: teorías y políticas para el desarrollo (México: Fondo de Cultura Económica, 1979), caps.IV, VII, y VIII.

43

Por tasa real se entenderá el tipo de cambio bancario vendedor nominal dividido por un índice de precios internos y multiplicado por un índice de precios externos. Véase cuadro 12.

44

La tasa oficial de aumento del índice de precios al consumidor en el período de doce meses finalizado en agosto de ese año fue de 304%; una estimación de la incidencia de los precios de mercado negro eleva la tasa de inflación a 402%. J.Yañez, "Una corrección del índice de precios al consumidor durante el período 1971-73," en Comentarios sobre la Situación Económica, Departamento de Economía, Universidad de Chile, segundo semestre 1978.

45

El conjunto de tasas múltiples aparece en Balanza de Pagos (1973, p.11) y en Boletín Mensual, ediciones correspondientes a 1973.

46

Las cifras que se proporcionan en el texto corresponden al tipo de cambio deflactado por el promedio de los índices de precios al consumidor y al por mayor (de los componentes nacionales). La utilización de este promedio obedece, más a que a consideraciones de carácter técnico, a la conciencia que existe acerca de la debilidad de ambos índices, considerándose que esta fórmula permitiría compensar sus errores. Dos indicadores alternativos aparecen en el cuadro 12, con el propósito de que el lector pueda comparar la incidencia del uso de distintos índices de precios.

47

Foxley, "Inflación con recesión: las experiencias de Brasil y Chile."

48

El enfoque anti-inflacionario monetarista de economía cerrada que había prevalecido hasta mediados de 1976 se vio cuestionado por la aparición de un enfoque monetarista de economía abierta, al cual la mayoría de los economistas oficialistas parece haberse convertido desde entonces. Aparentemente, este enfoque se transformó en definitivamente predominante cuando tres años después el tipo de cambio nominal fue congelado. Es curioso comprobar que economistas que antes aseguraban que el tipo de cambio no tenía influencia sobre el nivel de precios si la cantidad de dinero permanecía constante, ahora aseguran que el tipo de cambio determina el nivel de precios. La mayor apertura comercial, por supuesto no justifica aquel cambio de apreciación.

49

Discurso del Ministro de Hacienda, 2 de diciembre de 1977, reproducido en DIPRES, pp.358-9. Recuérdese que en esa fecha el mismo Ministro anunció el cambio de la política arancelaria, en virtud del cual la protección aduanera se fijó en una tasa uniforme de 10%.

50

Dos interpretaciones de un fenómeno similar aparecen en C.Massad, "La paradoja de septiembre de 1975," Estudios de Economía, N°5 (primer semestre 1975), y R.McKinnon, "La intermediación financiera y

NOTAS

el control monetario en Chile," Cuadernos de Economía, N°43 (diciembre 1977), p.34, aunque ambas fueran escritas antes de 1978. Véase también la sección 3.

51

R.Zahler, "Repercusiones monetarias y reales de la apertura financiera al exterior: el caso chileno, 1975-78," Documento de Trabajo (Santiago: CEPAL, 1979), presentada a la XVI Reunión de Técnicos de Bancos Centrales del Continente Americano, San José, noviembre 1979. Cuadro 13 suministra una estimación de las diferencias en tasas de interés internas y externas, y del volumen bruto de recursos involucrados en estas operaciones en el período 1976-79.

52

Discurso del Ministro de Hacienda, 3 de febrero de 1978, reproducido en DIPRES, pp.369-71.

53

Herrera y Morales, cuadro 17.

54

Zahler.

55

Discurso del Ministro de Hacienda, 29 de junio de 1979. Adicionalmente, el margen entre las tasas comprador y vendedor aplicadas por el Banco Central fue aumentado a \pm 2%.

56

Esta cifra es compatible con una tasa de inversión geográfica bruta del orden de 15%.

57

Aquí se ha estimado que el precio "normal" del cobre eléctrico es del orden de US\$ 0.80 por libra. Véase una discusión metodológica en French-Davis, Políticas económicas en Chile: 1952-70, cap.IV.

58

Herrera y Morales; Zahler.

59

Desde 1976, los créditos al Banco Central y al sistema bancario, a plazos de un año o más, son clasificados como autónomos. Los pasivos acumulados por este concepto alcanzaban a US\$ 1.114 millones a fines de 1978, esto es más que el doble de las reservas internacionales netas (US\$ 496 millones) en igual fecha.