

PAGE 13.

"El comercio exterior chileno en 1973-78:
Una síntesis de su evolución y algunas lec
ciones".

Picardo Ffrench-Davis

**EL COMERCIO EXTERIOR CHILENO EN 1973-78:
UNA SINTESIS DE SU EVOLUCION Y ALGUNAS LECCIONES**

Ricardo Ffrench-Davis

**"Políticas Económicas para el Desarrollo y la Igualdad"
Seminario del Círculo de Economía
Academia de Humanismo Cristiano
27-28 de Junio de 1980.**

I N D I C E

	Págs.
I.- LAS POLITICAS DE COMERCIO EXTERIOR EN 1973-78: UNA SINTESIS	1.-
1.- La liberalización de las importaciones	1.-
2.- El desarrollo de las exportaciones	13.-
3.- La política cambiaria	20.-
4.- Balanza de pago y cuenta corriente	27.-
5.- Elementos para una evaluación	29.-
a) Algunas lecciones en el ambito cambiario.	30.-
b) Eficiencia, dinamismo y competencia	34.-
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	41.-

NOTA

Esta versión abreviada ha sido preparada para su presentación en el Seminario sobre 'Políticas Económicas para el Desarrollo y la Igualdad', organizado por el Círculo de Economía. Versiones más completas de las secciones sobre Exportaciones y sobre Política Cambiaria se publicaron en la Colección Estudios CIEPLAN N°2 y Revista de la CEPAL N°9, respectivamente.

LAS POLITICAS DE COMERCIO EXTERIOR EN 1973-78: UNA SINTESIS*

La característica más distintiva de las políticas de comercio exterior que se han puesto en ejecución a partir de 1973 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. En el lapso bajo estudio 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 por ciento 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.

En esta síntesis se exponen sucintamente los aspectos más destacados de las políticas de importaciones (sec. 1), exportaciones (sec. 2) y cambiaria (sec. 3); la evolución global de la balanza de pagos y sus principales componentes (sec. 4), para terminar con algunas reflexiones sobre el proceso de apertura registrado en la economía chilena entre 1973 y 1978.

1. La liberalización de las importaciones

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

* Síntesis basada en R. French-Davis, "Políticas de comercio exterior en Chile: 1973-78", mimeo, CIEPLAN, noviembre de 1979. En general todas las referencias y fuentes que respaldan la síntesis se encuentran en el documento mencionado.

liberalización ha inducido un marcado cambio en las ventajas comparativas de mercado, al modificar tanto la composición de la protección efectiva como su nivel promedio.

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

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. El primer anuncio de aranceles-meta tuvo lugar posteriormente, en mayo de 1974, indicándose que en 1977 ningún arancel sería superior a 60%. No obstante, 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. Sólo en 1975 se definió formalmente que el rango arancelario estaría comprendido entre 10 y 35% y que se alcanzaría, mediante sucesivos ajustes, el primer semestre de 1978. Sin embargo, las rebajas finales 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 implicó alcanzar a mediados de 1979 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. 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; 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 movimientos 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, involucró 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 sec. 3). 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. A través de las cinco fases contempladas en el cuadro 1, el arancel nominal promedio descendió 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 ^{1/}.

En síntesis, la política arancelaria fue tomando forma a través de sus 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.

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

^{1/} Estas cifras son comentadas y calificadas en French-Davis (1979d). Como es sabido, cualquiera estimación de tasas de cambio reales suele ser muy sensible al tipo de índices de precios internos y externos a los que se recurra.

Cuadro 1. COSTO DE LAS IMPORTACIONES
(pesos de 1977 por dólares del mismo año)

Fases	Fechas	Puntos de inflexión cambiaria (tipo de cambio)	Variación porcentual entre puntos de inflexión	Aranceles nominales		Tipo de cambio total	
				Máximo	Promedio	Máximo (1) X $\frac{1+(3)}{100}$	Promedio (1) X $\frac{1+(4)}{100}$
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
I	{ 10.73	23,52		≥ 220%	94%	≥ 75,26	45,63
II	{ 7.74	20,69	-12,0	140%	67%	49,66	34,55
III	{ 1.76	27,24	31,7	90%	44%	51,76	39,23
IV	{ 7.77	20,67	-24,1	45%	22%	29,97	25,22
V	{ 6.78	25,76	24,6	20%	14%	30,91	29,37
VI	{ 6.79	24,03	- 6,7	10%	10%	26,43	26,43
	{ 10.79	21,73	- 9,6	10%	10%	23,90	23,90

Fuente: French-Davis (1979d) sobre la base de antecedentes del Banco Central.

más significativas cabe destacar la intensa contracción de la demanda agregada registrada en 1975-76, la escasa inversión concretada a través del período, y el alza del precio del petróleo. Los tres fenómenos pueden apreciarse claramente en el cuadro 2: una baja de 25% de las importaciones globales entre 1975 y 1976; internaciones de maquinarias y equipos anuales que en el quinquenio 1974-78 son 26% menores que en 1970; y compras de petróleo que suben desde el 16% de las importaciones totales, entre 1970 y 1978!

La elección de un año respecto al cual comparar es difícil e, ineludiblemente, contiene alguna arbitrariedad. Por ello, en el cuadro 2 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". Además, es preciso tener presentes tres factores para evaluar correctamente el comportamiento de las importaciones en este lapso. 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.

En síntesis, las importaciones totales, medidas en valores de precio adquisitivo constante, 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 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). 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 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 1973-78, son 106% y 44%, respectivamente.

Conscientes de la limitación que encierran las cifras, en el cuadro 3 se muestran los rubros de consumo (alimenticio o no) que exhiben un incremento mayor entre 1970 y 1978. 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 11% del resto de las importaciones controladas (11.2 + 11.3). 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 en 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 1/,

1/ A fines de 1978 dos grupos económicos controlaban empresas que representaban más del 50% del patrimonio 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 Herrera y Morales (1979), N°148, y Foxley (1979), p. 52.

Cuadro 2. IMPORTACIONES CHILENAS: 1965-78
(millones de dólares de 1977)

	1970	1973	1974	1975	1976	1977	1978
I. Bienes de consumo alimenticios	107,4	267,7	85,5	89,8	51,8	103,0	115,7
II. Bienes de consumo no alimenticios (automóviles y motos)	191,6	199,3	236,8	100,8	114,4 (60,7)	410,0 (121,6)	410,7 (40,6)
III. Bienes de capital	550,2	360,8	336,3	304,4	443,0	495,5	566,6
- Animales reproductores	16,3	13,2	3,9		1,0	2,7	2,1
- Maquinarias y equipos	380,9	225,9	244,7		256,6	351,3	321,6
- Equipos de transporte (barcos y aviones)	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	1.055,2	1.322,1	1.769,7	1.428,7	1.207,1	1.115,8	1.533,0
- Trigo	26,7	123,8	308,1		182,3	66,5	144,5
- Maíz	6,4	5,1	32,7		10,0	9,4	28,5
- Combustibles y lubricantes	114,7	119,9	329,3		322,5	447,1	419,9
- Otros	907,4	1.073,3	1.099,6		692,3	882,8	940,9
V. TOTAL	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)*

Fuentes: French-Davis (1979d), sobre la base de antecedentes de Banco Central y Superintendencia de Aduanas.

* A las cifras de V se les han 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 (34,0 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 188,7 millones de dólares importados, 49,8 corresponden a automóviles y camionetas (26,1%), 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 radio grabadoras, relojes y equipos de música en general (4,9%) y 7,2 a televisores (3,8%). (Véase El Mercurio, 5.11.79).

Cuadro 3. PRINCIPALES IMPORTACIONES DE BIENES DE CONSUMO: 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, y géneros de punto	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, mariscos, hortalizas y otros alimentos	4,9	10,1	106,1
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. Combustibles y lubricantes	114,7	419,9	266,1
2. Resto bienes de consumo e intermedios	1.154,8	1.324,8	14,7
3. Bienes de capital	550,2	566,6	3,0
III. Total importaciones	<u>1.904,4</u>	<u>2.626,8</u>	<u>37,9</u>

Fuentes: Cuadro 2 y Banco Central de Chile, Boletín Mensual N°555, mayo de 1974; N°612, febrero de 1979 y Memoria Anual 1978.

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 reemplazar parte de su actividad productiva por la comercialización de mercadería importada como se indica en la sección siguiente.

La tarea de evaluar los efectos del proceso de liberalización sobre la industria 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.

En el cuadro 4 se muestra la evolución de la producción industrial y el empleo, y del valor agregado en el sector.

La producción industrial fue afectada drásticamente por la recesión económica centrada en 1975. En este año, la producción del sector descendió 27% y recién en 1978 retornó al nivel bruto de 1974; a su vez, el valor agregado industrial por habitante alcanzó sólo 89% del nivel de 1970 y guarda una relación similar con el valor de 1974. 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.

Es interesante evaluar comparativamente la evolución del sector industrial respecto de su comportamiento en el decenio precedente. En el cuadro 5 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 his

tórica 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 1975-78 1/. 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; el cambio, en 1978 presumiblemente responde principalmente al cambio de la composición de la demanda, inducida por la liberalización y por la concentración del ingreso. Se puede apreciar que en este año la producción efectiva es 25% inferior a la "normal".

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 (Instituto Textil, 1978), y a un examen del impacto sobre el empleo y de estudios de casos en los sectores textil, plásticos y electrónica (Wilson, 1978). Ambos estudios cubren el período 1974-77 2/.

Las mayores importaciones textiles han captado aproximadamente 20% del mercado que abarcaba la producción nacional, en tanto que sólo algo más de un 1% de sus ventas ha correspondido a exportaciones (Instituto Textil, 1978, p. 106).

1/ Puesto que la inversión fue 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. Sin embargo, esta cifra subestima la capacidad efectiva de producción existente en 1974, pues la restricción excesiva de la demanda ya estaba en operación en el segundo semestre del año, afectando negativamente el nivel de producción anual. Ello se constata, 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.

2/ 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 (1977; 1978a; 1979).

Cuadro 4. PRODUCCION Y EMPLEO INDUSTRIAL
(Índices con 1970 = 100)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978
1. Producción	106,2	107,3	82,1	92,2	100,7	110,5
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	91,2	101,0
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: Ffranch-Davis (1979d), sobre la base de cifras de Sociedad de Fomento Fabril y ODEPLAN.

Cuadro 5. PERDIDA DE PRODUCCION INDUSTRIAL
(millones de US\$ de 1977)

	Producción efectiva (1)	Crecimiento histórico (2)	Pérdida de producción	
			Anual (3)	Acumulada (4)
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	2.536,9	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: French-Davis (1979d), sobre la base de datos de ODEPLAN. El col. (1) 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 1971-73, y a 1974 para estimar 1975-78.

El sector se ha ajustado por tres vías frente a la competencia externa. Una ha sido simplemente la declaratoria de quiebra. En otros casos, se han cerrado líneas de producción, acompañándose o no de especialización intra-industrial. Por último, ha sido común que las empresas afectadas por la liberalización se hayan convertido en comercializadores 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 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, pero ha repercutido negativamente sobre el empleo; además, 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 (Wilson, 1978, pp. 72 y 77).

2. El desarrollo de las exportaciones

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).

El tipo de cambio, en especial en relación a los salarios, se elevó apreciablemente en el curso de 1974 y 1975; en el contexto de una economía interna deprimida, 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 deci-

sivo 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 7). Por último, se modificaron incentivos tales como la devolución del IVA, créditos de exportación y rebajas del costo ex-aduana de los componentes importados. Esto último se logró con la reducción global de las restricciones sobre las importaciones y mediante la puesta en marcha de franquicias aduaneras generalizadas para la importación de insumos que se incorporan a las exportaciones.

Al margen de las fluctuaciones experimentadas, las exportaciones chilenas muestran un notorio crecimiento de las ventas no tradicionales, como se observa en el cuadro 6. Su participación en el producto geográfico bruto (PGB) se eleva en 3 puntos entre 1970 y 1977 ^{1/}. Ello permite que las exportaciones totales hayan alcanzado a 18% del PGB en 1977.

Con el objeto de lograr una perspectiva más amplia, en el cuadro 6 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 6 se aprecia que hasta 1978 persiste la expansión acelerada del valor 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

^{1/} 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. Esto implica un nivel de exportaciones superior en US\$ 400 millones al valor efectivo registrado en ese año.

de los no tradicionales ('Otros'), muestra un crecimiento que se atenúa notablemente después de 1976.

La atenuación de la expansión de las exportaciones no tradicionales, en especial 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.

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 biénio 1975-76. La expansión de estas exportaciones se detuvo bruscamente con el retiro de Chile del Pacto Andino en octubre de 1976. Incluso, en los dos años siguientes las exportaciones no tradicionales a ese mercado disminuyeron 2% y 12%, respectivamente (véase el cuadro 7).

La diversificación de mercados es reflejada por 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 revertió en 1978.

Indudablemente, el contexto que enfrentan las exportaciones influye sobre su evolución. Las condiciones de los mercados internacionales, a partir de 1975, se tornaron 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. Aunque 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 de las remuneraciones (véase cuadro 8). Entre los rasgos que tam-

Cuadro 6. EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES
(millones de dólares de 1977)

	AÑOS						
	1965	1970	1974	1975	1976	1977	1978
I. <u>Tradicionales</u> a/	1.367,6	1.897,0	2.257,1	1.129,9	1.545,7	1.377,1	1.233,6
Cobre	(1.075,3)	(1.672,9)	(2.070,2)	(920,5)	(1.342,5)	(1.178,1)	(1.049,7)
II. <u>Semi-tradicionales</u> b/	41,2	93,2	174,5	129,4	210,7	215,0	226,7
III. <u>No tradicionales</u>	142,2	225,9	273,2	401,9	510,3	503,5	644,9
Fruta fresca	20,0	23,5	22,3	42,8	58,0	64,1	90,6
Pino insigne	3,8	7,4	11,6	21,4	21,4	54,5	65,1
Cobre semilaborado	21,1	28,1	36,8	25,7	49,0	45,3	40,1
Óxido de molibdeno	6,1	9,5	24,7	31,0	23,2	30,9	62,4
Azúcar	-	-	-	42,5	-	12,4	9,9
Otros	91,2	157,4	177,8	238,5	358,7	381,3	376,8
IV. <u>Total</u>	<u>1.551,0</u>	<u>2.216,1</u>	<u>2.704,8</u>	<u>1.661,2</u>	<u>2.266,7</u>	<u>2.180,6</u>	<u>2.105,2</u>

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

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

Fuente: French-Davis (1979b), sobre la base de cifras de Superintendencia de Aduanas y Banco Central.

bién 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. 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.

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. No obstante, los incentivos a la exportación alentaron cierta inversión en esta actividad, incrementando la capacidad productiva de algunos sectores. 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.

El grueso de la expansión registrada entre 1973 y 1976 se apoyó en la capacidad instalada subutilizada a consecuencia de la intensa restricción de la demanda interna. Dada esta coyuntura, es previsible 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, y el deterioro e inestabilidad del tipo de cambio real ocurridos a partir de 1976, tendieron a provocar el efecto inverso sobre los saldos exportables. Sin em-

Cuadro 7. MERCADOS DE DESTINO DE LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES
(millones de dólares de 1977)

País o agrupación	Valor de las exportaciones					Tasas anuales de crecimiento (%)			
	1970	1974	1976	1977	1978	74/70	76/74	77/76	78/77
<u>Grupo Andino</u>	40.8	45.3	125.8	123.3	108.7	2,7	66,6	- 2,0	-11,8
(Otros no tradicionales)	(14.3)	(24.0)	(91.4)	(88.2)	(75.1)	(13,8)	(95,1)	(- 3,5)	(-14,9)
Comunidad Económica Europea	41.8	61.8	86.0	104.0	129.4	10,3	18,0	20,9	24,4
Brasil	16.3	34.9	41.2	61.7	53.8	19,9	8,7	49,8	-12,8
Argentina	37.7	52.9	77.2	61.5	70.8	8,8	20,8	-20,3	15,1
Japón	15.4	15.7	18.5	30.3	31.8	0,5	8,6	63,8	5,0
Estados Unidos	30.7	30.6	72.7	91.1	98.6	- 0,1	54,1	25,3	8,2
Resto	42.6	32.0	88.9	116.6	151.8	- 6,9	66,7	31,2	30,2
<u>Total no tradicionales</u>	225.9	273.2	510.3	588.5	644.9	4,9	36,7	15,3	9,6
(Otros no tradicionales)	(157.4)	(177.8)	(358.7)	(381.3)	(376.8)	(3,1)	(42,0)	(6,3)	(- 1,2)

Fuente: French-Davis (1979b).

bargo, 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 promovidas por la depresión 1974-76 tienda a subsistir con posterioridad a la desaparición de ésta, pero sin el ritmo de expansión de aquellos años.

En síntesis, 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.

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 semiindustrializadas. 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 vio 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 desde 1976, 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.

La promoción de exportaciones ha desempeñado un papel protagónico en

el modelo vigente, pero obviamente no es privativa de él. 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.

3. La política cambiaria

La política cambiaria establecida en octubre de 1973 pareció en un comienzo orientada a conseguir que el tipo de cambio recuperara y mantuviera el poder adquisitivo de 1970, en seguida se sostuvo que su nivel real debía aumentar pari passu con la liberación arancelaria; pero posteriormente la variación de la disponibilidad de reservas brutas pasó a tener influencia decisiva con lo que el manejo cambiario 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 y del nivel de precios. 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 económicos, se tradujo en significativos vaivenes en el valor real de la divisa (cuadro 8).

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.

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. 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. Luego de ajustes iniciales masivos, las tres tasas empezaron a ajustarse en forma periódica, en una dirección convergente. De esta forma, en 1975 se alcanzó el objetivo de una tasa legal única.

Las paridades cambiarias fueron modificadas entre una y cuatro veces al mes. El tipo de cambio bancario a futuro experimentó entre mediados de 1974 y enero de 1976, un sustancial incremento en términos reales (cuadro 8, col. 2). El mejoramiento fue consecuencia directa de la evolución del precio del cobre. Durante los primeros 10 meses que siguieron al gobierno militar, la cotización del metal alcanzó 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. Las ventas al exterior se vieron estimuladas por el 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 provocó una apreciable caída de las importaciones, la cual contribuyó al grueso del ajuste del sector externo.

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 cayó en forma rápida, para culminar con una abrupta revaluación de 10 por ciento en junio de 1976.

Con la revaluación se inició la segunda fase, cuyas principales caracte-

terísticas fueron la frecuencia diaria de las devaluaciones, de acuerdo a una tabla fijada mensualmente, y una serie de ajustes cambiarios abruptos..

La mencionada 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, a lo que se agregaba la escasa recuperación de la actividad productiva, deprimida como consecuencia de la política aplicada desde mediados de 1974, y el considerable nivel del desempleo urbano, que bordeaba el 20%. Era necesario un acontecimiento espectacular que permitiera la subsistencia de las política 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 (Foxley, 1979). De allí entonces el énfasis que se puso en publicitar profusamente la revaluación, buscando de esta manera influir sobre las expectativas de los agentes económicos. 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.

La revaluación efectivamente modificó las expectativas inflacionarias; la tasa de inflación mensual se redujo a la mitad (6%), pero después se estancó a este nivel durante tres trimestres. Entonces, ya no en forma sorprendente, el Ministro de Hacienda anunció una nueva revaluación.

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 que compensado con la afluencia de capitales financieros.

En esta fase 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 fueran más estables. Sin embargo, la naturaleza del papel que se le asignó 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 las reservas, las que 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 1/. Los altibajos del tipo de cambio real, sumados a las elevadas tasas internas de interés, permitieron que quienes habían conseguido empréstitos externos lograsen considerables ganancias de capital 2/.

La fase finalizó en febrero de 1978, cuando se fijó un programa de ajustes diarios en la cotización de la divisa para los restantes once meses del año, determinado en función de las metas antiinflacionarias para el año.

Aparentemente, la política obtuvo éxito, dado que la inflación interna, medida por el índice de precios al consumidor, se redujo hasta una tasa anual promedio del 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 por ciento, del mismo orden que la infla-

1/ Dos interpretaciones de un fenómeno similar aparecen en Massad (1975) y McKinnon (1977), p. 34, aunque ambas fueran escritas antes de 1978.

2/ Zahler (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.

ción que se señalaba, en términos informales, como previsible para 1979. No se consideró el incremento de los precios externos, probablemente debido al propósito de lograr un incremento en el tipo de cambio real. Sin embargo, si de verdad se esperaba que entraría a regir la "ley del precio único", tendría que haberse previsto que la política cambiaría conduciría a una inflación por encima del proyectado 15 por ciento. En rigor, es probable que las autoridades económicas hayan estado todavía en la etapa de transición desde un enfoque de expectativas a uno de la "ley del precio único".

Como quiera que sea, durante la primera mitad de 1979, en lugar de de crecer, la inflación interna comenzó a acusar tendencias al alza: en el período de 12 meses finalizado en junio, ella llegó al 31 y 45 por ciento, según se utilizara el índice de precios al consumidor o al por mayor.

Esta fase terminó abruptamente en junio de 1979, al congelarse la di- vi- sa a un nivel 5,7% superior al imperante entonces. El nuevo nivel anticipó el que se había programado alcanzar a fines del año.

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 ce- les fueron rebajados desde un promedio de 90% a una tasa uniforme de 10%.

Los diferenciales de tasas de interés siguieron siendo notables, como se ap- re- sen- ta en el cuadro 8, col. 6, si bien exhibieron una tendencia a la baja entre 1976 y 1978 (Herrera y Morales, 1979, cuadro 17). 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 (Zahler, 1979).

Quando se dispuso el congelamiento del tipo de cambio en junio de 1979, se sostuvo que la decisión significaría poner un freno a las alzas de precios. Sin embargo, la información disponible al elaborarse este documento revela que el nivel de precios subió rápidamente entre junio y octubre. En este último

la inflación acumulada en doce meses se incrementó a 37 y 58 por ciento, 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 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).

No obstante su efecto negativo, es posible que la política actual sea mantenida durante un lapso prolongado. 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; dado el tipo de cambio nominal constante, el equivalente en dólares de la tasa anual de interés interna sigue excediendo el 40%; 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 vigencia.

La tasa de cambio nominal fija puede entonces persistir aun cuando no logre los resultados que según el monetarismo global deberían alcanzarse, a expensas del empleo, el producto y la inversión, y dando origen a un creciente desequilibrio, que tendrá que ser saldado en algún momento del futuro.

Gráfico 8. TIPO DE CAMBIO, SALARIOS Y TASAS DE INTERES
(valores reales de 1977)

	Tipo de cambio real		Índice de salarios reales			Tasa de interés real	
	Deflactado por IPMN	Deflactado por IPP	Deflactado por tipo de cambio	Deflactado por IPC	Deflactado por IPP	Deflactado por tipo de cambio	Deflactado por IPP
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<u>1965</u>			83,1	67,3	71,1	0,6	- 0,5
Abril	23,57	16,74					
1966	23,55	17,07	90,9	75,5	78,4	8,4	8,8
1967	24,71	18,05	97,2	86,0	88,8	4,7	10,8
1968	25,84	18,39	91,5	85,5	87,7	1,2	6,5
1969	26,23	19,58	93,0	91,3	92,2	2,4	5,6
<u>1970</u>			100,0	100,0	100,0	5,6	6,9
Julio	27,15	20,40					
<u>1973</u>			n.a.	75,9	67,6	n.a.	n.a.
Octubre	34,01	23,52					
1974	24,11	21,62	48,8	61,8	53,3	n.a.	n.a.
1975	27,02	27,06	34,7	60,7	47,3	2,9	5,9
1976	22,12	22,65	45,9	68,8	52,5	100,2	69,6
<u>1977</u>	21,54	21,54	62,9	87,6	68,5	44,1	57,7
<u>1978</u>	24,96	25,39	61,4	102,4	78,7	31,7	35,5
<u>1979</u>							
Junio	22,49	24,03					
Octubre	19,59	21,73					

Notas: IPMN es el componente nacional del índice de precios al por mayor, IPC es el índice de precios al consumidor, el IPP es un promedio simple de ambos. Las cols. (3) y (6) fueron deflactadas por el tipo de cambio nominal multiplicado por un índice de precios externos (Ffrench-Davis, 1979a).

Fuente: Ffrench-Davis (1979d) sobre la base de cifras del INE y Banco Central.

4. Balanza de pagos y cuenta corriente

Las cuentas principales del sector externo han evolucionado en forma notable, como se aprecia en el cuadro 9. 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 fue más intensa, por lo cual registró 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 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 1/. El precio del cobre se situó, por su parte, en un nivel que es inferior en un tercio a la cotización "normal" 2/. 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 9, 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 regis-

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

2/ Así se ha estimado que el precio "normal" del cobre electrónico es del orden de US\$ 0,80 por libra. Véase una discusión metodológica en French-Davis (1973), cap. IV.

Cuadro C. BALANZA DE PAGOS, RESERVAS INTERNACIONALES Y PRECIO DEL COBRE: 1965-78
(millones de US\$ de 1977)

	1965	1970	1973	1974	1975	1976	1977	1978
I. SALDO CUENTA CORRIENTE	- 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
II. CAPITALES AUTONOMOS	105,9	531,3	360,0	275,0	323,6	252,4	444,0	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	49,0	9,0	6,1	20,1	4,6	4,5	8,8	143,7
III. SALDO BALANZA DE PAGOS	105,9	226,1	- 166,3	- 54,4	- 29,5	490,8	7,0	539,8
IV. RESERVAS INTERNACIONALES NETAS								
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
V. RESERVAS INTERNACIONALES BRUTAS								
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
VI. PRECIO DEL COBRE (centavos de dólar de 1977 por lb.)								
a) Precio cif	85,0	120,1	120,1	112,5	60,6	63,6	59,3	54,1
b) Precio recibido por los factores nacionales a/	75,4	104,8	115,9	108,3	56,4	64,4	55,1	49,9

Notas: a/ Se descontaron los intereses y utilidades pagados a inversionistas o prestamistas extranjeros de la gran minería del cobre.

Fuente: French-Davis (1979d), sobre la base de antecedentes del Banco Central y Corporación del Cobre.

trados 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 a los 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 privado (Herrera y Morales, 1979; Zahler, 1979) y, en menor medida, por el Banco Central ^{1/}. 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 9, 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 nivel de importaciones que no podría sostenerse en el futuro, en presencia de un flujo forzosamente menor de ahorro externo, lo que la sometería a un costoso proceso de reajuste.

5.- 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

^{1/} Referencia bibliográfica. Banco Central.

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 las secciones 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, 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 algunas lecciones e interrogantes, que se derivan de la política cambiaria. Enseguida se plantearán algunas reflexiones sobre los efectos que aquellas políticas habrían provocado en la eficiencia, dinamismo y competitividad de la economía chilena.

a) Algunas lecciones en el ámbito cambiario

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.

Las dos experiencias consideradas muestran 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 1973-79; la principal variable compensadora ante variaciones del tipo de cambio real ha estado representada por los ajustes en la cuenta corriente. La relación del tipo de cambio con otras variables macroeconómicas puede experimentar asimismo modificaciones persistentes

y drásticas: en el período 1973-79 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 8, col. 3); 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 8, col 6.).

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 "minidevaluaciones" y de tipo de cambio "programado" han dado origen a resultados disímiles. Una política como la implementada en la primera experiencia registrada en Chile (y en Latinoamérica) y, hasta cierto punto, 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 de la forma en que evolucionen otras variables que también influyen sobre las expectativas.

La trayectoria del tipo de cambio real parece tener importante repercusión sobre las exportaciones no tradicionales. En efecto, en ambas experiencias las ventas al exterior se han expandido y diversificado (véase sección 2, cuadros 6 y 7). El fenómeno obedece a múltiples factores, pero la tendencia al alza real, y en particular la mayor estabilidad derivadas del tipo de cambio programado, en comparación con lo que ocurre con el nominal fi

jo, parecen haber jugado un papel favorable 1/. La mayor estabilidad del tipo de cambio tiende por otra parte a disuadir las maniobras especulativas, que son frecuentes cuando está vigente un tipo de cambio nominal fijo. Su efecto lleva a trasladar las preferencias del público en favor de activos internos (aun cuando algunos de éstos pueden haber sido expresados en dólares). Por consiguiente, una programación de las modificaciones de tipo de cambio que procuran evitar fluctuaciones considerables en torno a la tendencia, parecen suministrar mejores señales cruciales para el proceso de asignación de recursos y previsiblemente tienden 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 política programada como la postulada aquí permitiría sortear la probable "inflación" injustificada que provocaría un tipo de cambio libre (French-Davis, 1970), y proporcionaría un sustituto para el ajuste de carácter monetario inducido en forma indirecta por la política de tipo de cambio nominal fijo. Sin embargo, si el manejo del tipo de cambio real es sensible a variaciones de corto plazo en las reservas, como sucedió en parte durante la segunda experiencia, la política puede resultar desestabilizadora y generar consecuencias similares a las que provocaría un tipo de cambio libre.

Cuando el mundo y la economía nacional están en equilibrio no hay necesidad de cambios en las relaciones macroeconómicas de precios. Pero la economía mundial es cambiante y, por lo tanto, se encuentra en constan-

1/ Antecedentes econométricos referidos a 1947-65 dan fundamento a la hipótesis (Behrman, 1976, cuadro 7.2). Asimismo, antecedentes informales más recientes indican que los exportadores tienden a asociar el tipo de cambio programado con mayor estabilidad, lo que tendería a promover la inversión en el sector.

te ajuste: ni los mercados de materias primas ni los de capital parecen estar en equilibrio en el largo plazo. La economía interna experimentará probablemente numerosos cambios adicionales. Se trata de condiciones de la realidad económica que hacen aconsejable la adopción de una política cambiaria que posea flexibilidad para enfrentar esa situación, característica que se satisface cuando las modificaciones en el valor de la divisa obedecen a una programación previa; lo puesto acontece con la opción de congelar la cotización cambiaria.

Las transformaciones que están ocurriendo en la economía y en las relaciones comerciales hacen sin duda difícil también la implementación de una política de tipo de cambio programado. Plantean asimismo problemas para establecer cuál es la paridad real, cuál es el o los objetivos que deben procurarse y cuál es la trayectoria óptima para su implementación.

En primer término, está el problema de cuáles son los índices de precios más significativos, y de su construcción si es que no se encuentran disponibles; un problema conexo se refiere a la elección de la unidad monetaria externa a la cual resulta más conveniente ligar el tipo de cambio (dólares, marcos, derechos especiales de giro, etc.). Segundo, se requiere detectar en qué circunstancias es necesario introducir ajustes permanentes en la tasa: por ejemplo, en respuesta a alteraciones autónomas en los términos del intercambio, o en la estructura de la producción interna o en la oferta de capital foráneo. Tercero, es preciso definir qué hacer en presencia de alteraciones de carácter coyuntural. El criterio general parece consistir en evitar que ellas repercutan sobre el tipo de cambio. Pero hay dos aspectos que sugieren la conveniencia de introducir alguna flexibilidad en la paridad real. Por una parte, la política cambiaria no es por lo general suficiente per se para impedir la transmisión de la inestabilidad; se requiere además el concurso de otras políticas, como la fiscal, la crediticia y monetaria y la de endeudamiento externo, cada una de las cuales involucra algún costo. Cabe preguntarse entonces cuál es la combinación óptima de estas políticas. Por otro lado, es preciso considerar las secuelas de la incertidumbre y del conocimiento limitado (en oposición a conocimiento perfecto, que

puede ser útil como supuesto teórico básico, pero no como reflejo de los aspectos relevantes de la realidad). Resulta imposible distinguir correctamente entre componentes normales y transitorios de la balanza de pagos; de hecho hay un rango en que la frontera entre ambos es difusa. Así, con el objeto de minimizar los errores, es aconsejable aceptar algún grado de inestabilidad en el corto plazo, puesto que ello puede contribuir a evitar la introducción de ajustes forzosos en el largo plazo en el evento de que los errores se acumulen. ¿Dónde se sitúa el punto óptimo de corte? ¿Cuáles son los componentes del intercambio que deben ser normalizados, para los propósitos del diseño de la política cambiaria y otras políticas complementarias?

Una característica recurrente 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. Es extremadamente discutible que dichas interrogantes puedan ser resueltas óptimamente por el mercado. ¿Qué mecanismos -los precios y/o las políticas directas, o qué combinación de ellas- resultan más convenientes en el caso de una economía de tamaño pequeño o mediano que se encuentra semiindustrializada?

b) 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 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, provoca ciertos 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 (fase I y II de la sección 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 articular precios de venta con márgenes de utilidad demasiado elevados. En seguida, 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%, y con inestabilidad y deterioro del tipo de cambio (véase cuadro 8), 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 fue se escasa y que el costo de oportunidad de los recursos liberados por los sec

tores 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 la sección 1, 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 aseveraciones 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 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 implementó.

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 y por las altas tasas reales de interés (cuadro 3, columna 7) 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 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 abastaculizaron 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 la sección 2, 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 acarrearase 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) arrojó 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 industria 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.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ANINAT, A. (1978), "El programa de liberación y el Arancel Externo Común en el Acuerdo de Cartagena", en E. Tironi, ed., El Pacto Andino: carácter y perspectivas, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- ASSAEL, H., et. al. (1972), "¿Cómo manejar una "sequía" de divisas?", Panorama Económico N° 269, Santiago, Junio.
- BACHA, E. y L. TAYLOR (1973), "Growth and crude distortions in Chile, and the implications in calculating the shadow price of foreign exchange", en Echkaus y Rosenstein-Rodán, eds., Analysis of development problems: studies of the Chilean economy, North Holland, Amsterdam.
- BANCO CENTRAL, Balanza de Pagos, publicación anual.
 _____, Boletín Mensual, Publicación mensual.
 _____, Memoria Anual, publicación anual.
- BEHRMAN, J. (1976), Foreign trade regimes and economic development: Chile, NBER, New York.
- DERGER, F. (1976), "Política cambiaria, el nivel de reservas y distorsión de expectativas", mimeo, Banco Central de Chile, diciembre.
- COEYMANS, J. (1976), "Estimación del tipo de cambio de libre comercio para la economía chilena en un contexto de equilibrio general", Instituto de Economía, Santiago, noviembre.
- CORBO, V. (1974), Inflation in developing countries: an econometric study of Chilean inflation, North Holland, Amsterdam.
- DE LA CUADRA, S. (1976), "Estrategias de liberación del comercio exterior chileno", Estudios Monetarios IV, Banco Central de Chile.

DEVLIN, R. (1978), "El financiamiento externo y los bancos comerciales: su papel en la capacidad para importar de América Latina en 1951-75", Revista de la CEPAL N° 5, primer semestre.

DEPPES (1978), ¿Somos realmente independientes gracias al esfuerzo de todos los chilenos?, Ministerio de Hacienda, Santiago.

FFRENCH-DAVIS, R. (1964), "Elementos para una política de comercio exterior", Diálogos sobre el Desarrollo Económico de Chile, Instituto de Economía, Universidad de Chile, Julio; reproducido en Cuadernos de Economía N° 5, abril de 1965.

_____ (1970), "Dependencia, subdesarrollo y política cambiaria", El Trimestre Económico N° 146, abril-junio.

_____ (1973), Políticas económicas en Chile: 1952-70, Ediciones Nueva Universidad, Santiago.

_____ (1974), "Integración de la gran minería a la economía nacional: el rol de las políticas económicas", en Tironi y Ffrench-Davis, eds., El cobre en el desarrollo nacional, Ediciones Nueva Universidad, Santiago.

_____ (1979a), "Índice de precios externos para calcular el valor real del comercio internacional de Chile", Notas Técnicas N° 15, CIEPLAN, abril.

_____ (1979b), "Origen y destino de las exportaciones chilenas: 1965-73", Notas Técnicas N° 19; CIEPLAN, noviembre.

_____ (1979c), "Exportaciones e industrialización en un modelo ortodoxo: Chile, 1973-78", Revista de la CEPAL N° 9, diciembre.

_____ (1979d), Economía Internacional: teorías y políticas para el desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México.

FOXLEY, A. (1979s), "Inflación con recesión: las experiencias de Brasil y Chile", Colección Estudios CIEPLAN 1, julio.

- _____ (1979b), "Políticas de estabilización y sus efectos sobre el empleo y la distribución del Ingreso: una perspectiva Latinoamericana", Colección Estudios CIEPLAN 2, diciembre.
- HACHETTE, D. (1976), "Estrategias de liberación del comercio exterior chileno", Estudios Monetarios IV, Banco Central de Chile.
- HERRERA, J.E. y J. MORALES (1979), "La inversión financiera externa: el caso de Chile, 1974-78", Colección Estudios CIEPLAN 1, julio.
- INSTITUTO TEXTIL DE CHILE (1978), "Estudio de la evolución económica del sector textil: período 1974-1977".
- MASSAD, C. (1975), "La paradoja de septiembre de 1975", Estudios de Economía N° 5, primer semestre.
- McKINNON, R. (1977), "La intermediación financiera y el control monetario en Chile", Cuadernos de Economía N° 43, diciembre.
- MENDIVE, P. (1978), "Proteccionismo y desarrollo: nuevos obstáculos de los centros al comercio Internacional", Revista de la CEPAL N° 6, Santiago, segundo semestre.
- MINISTRO DE HACIENDA, Exposición sobre el estado de la Hacienda Pública, publicación anual.
- MOLINA, S. (1972), El proceso de cambio en Chile, Editorial Universitaria, Santiago.
- RAMOS, J. (1979), "Tienen sentido políticas de estímulo a la demanda en Chile", mimeo, Departamento de Economía, Universidad de Chile, noviembre.
- SCHERMAN, J. (1979), "Indices de producción Industrial", mimeo, CIEPLAN, diciembre.

- SJAASTAD, L. (1979), "Regímenes de tipo de cambio alternativos para Chile", en Institucionalidad económica e Integración financiera con el exterior, Instituto de Estudios Bancarios, Santiago, y comentarios de S. de la Cuadra.
- SOCIEDAD DE FOMENTO FABRIL (1977), Encuesta Industrial Trimestral, octubre.
 _____ (1978a), II Encuesta Industrial Trimestral, abril.
 _____ (1978b), III Encuesta Industrial Trimestral, agosto.
 _____ (1979), IV Encuesta Industrial Trimestral, noviembre.
- TAPIA, D. (1979), "Apertura al mercado financiero Internacional", en Institucionalidad económica e integración financiera con el exterior, Instituto de Estudios Bancarios, Santiago.
- TIRONI, E. (1978), "El comercio en el desarrollo chileno: una interpretación", en Chile, 1940-75, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, Santiago.
- WILLIAMSON, J. (1979a), "The crawling peg in historical perspective", Conference on the crawling peg: past performance and future prospects, PUC, Rio de Janeiro, octubre.
 _____ (1979b), ed., The crawling-peg: past performance and future prospects, Macmillan, Londres, en impresión.
- WILSON, P. (1978), "Efectos de la política de comercio exterior sobre el empleo en algunas ramas industriales: Chile-período 1974-1977", MONOGRAFIA/12, PREALC.
- ZÄHLER, R. (1979), "Repercusiones monetarias y reales de la apertura financiera al exterior: el caso chileno, 1975-78", Documento de trabajo, CEPAL, Santiago, presentado a la XVI Reunión de Técnicos de Bancos Centrales del Continente Americano, San José, noviembre.