

El impacto de las *exportaciones sobre* el crecimiento en Chile

Ricardo Ffrench-Davis

*Asesor Regional Principal
de la CEPAL
Profesor de Economía
de la Universidad de Chile
rffrenchdavis@eclac.cl*

La expansión dinámica de las exportaciones ha sido un rasgo distintivo de la economía chilena en el último cuarto de siglo. El liderazgo exportador, sin embargo, ha ido acompañado por un modesto crecimiento medio del PIB. El aumento anual del volumen de las exportaciones de 10% entre 1974 y 2001 convivió con un crecimiento del PIB de 4.3%. El auge exportador, persistente, ha estado acompañado de notables altibajos del PIB: incrementos de 8 a 10% varias veces y profundas recesiones de 14 ó 15%. Aquí examinaremos las similitudes y diferencias entre tres episodios (1973-1982, 1983-1989 y 1990-1999), analizaremos la interrelación de la calidad de las exportaciones, el entorno macroeconómico y el crecimiento global de Chile, y esbozaremos desafíos para el futuro.

I

Introducción

La expansión dinámica de las exportaciones ha sido un rasgo distintivo de la economía chilena del último cuarto de siglo. Con escasos retrocesos (la excepción principal fue a inicios de los años ochenta), las exportaciones de bienes y servicios han liderado el crecimiento económico, mostrando una tendencia ascendente como proporción del PIB y elevándose desde 15% en los setenta a cerca de 30% a principios del actual decenio.

El liderazgo exportador, sin embargo, ha ido acompañado por un crecimiento medio modesto del PIB. El aumento del volumen de exportaciones de 10% anual entre 1974 y 2001 convivió con un crecimiento del producto interno bruto de 4.3%. El auge exportador, bastante persistente, ha estado acompañado de un PIB con notables altibajos: crecimientos de 8 a 10% varias veces y profundas recesiones de 14 y 15%, que han afectado significativamente el crecimiento económico medio.

La temprana liberalización comercial llevada a cabo en los setenta, el acelerado ritmo de crecimiento de las exportaciones y la recuperación del PIB que anotó la economía chilena tras la crisis de 1975 parecerían dejar de manifiesto una exitosa reforma comercial. Sin embargo, tal conclusión resulta equívoca. El sesgo pro importaciones de la primera reforma comercial, introducida en los setenta, la apreciación cambiaria que tuvo lugar en el segundo lustro de ese período y la errónea secuencia e intensidad impresa a los cambios terminaron generando a inicios de los años ochenta un enorme déficit externo y un escenario desfavorable para las

exportaciones. Aunque los efectos fueron inicialmente favorables (Ffrench-Davis, 2001, cap. III), hacia 1981 el *quantum* y el valor de la mayor parte de las exportaciones estaba decreciendo.

Superada la crisis de la deuda de 1982 se registró un segundo despegue exportador al configurarse un nuevo contexto. Este se caracterizó por la vigencia de un tipo de cambio real depreciado significativamente durante los ochenta y por políticas públicas proactivas, incluida una nueva y más pragmática reforma comercial que reintrodujo cierto grado de protección a los bienes importables e incentivos a las exportaciones no tradicionales. Luego, en los noventa, un tercer episodio de dinamismo exportador se vio estimulado por una política más integral, que buscó conjugar los principios de una economía abierta con procesos de integración selectiva hacia algunos socios comerciales estratégicos, particularmente en América Latina; todo esto se desarrolló en un nuevo ambiente, caracterizado por una elevada inversión interna y una creciente productividad general hasta 1998. En los años más recientes (1999-2001) hubo cierta reversión de esa tendencia.

Varios estudios interesantes han aparecido recientemente sobre el desempeño de las exportaciones en Chile.¹ Aquí nos concentraremos en destacar las diferencias entre los tres episodios (especialmente el segundo y tercero), en analizar la interrelación de ese desempeño con el crecimiento global de la economía chilena y en los desafíos para el futuro.

II

Política comercial en los años ochenta:
una desviación de la ortodoxia neoliberal

En respuesta a la profunda recesión de 1982, Chile se vio obligado a ajustar sus políticas para enfrentar la

severa restricción externa y estimular la recuperación interna. Así, hubo un cambio desde el modelo muy ortodoxo o neoliberal, implementado principalmente en los años setenta e inicios de los ochenta, hacia un enfo-

□ Una versión abreviada de este artículo se publicará en Ffrench-Davis (en prensa). El autor agradece la valiosa colaboración de Heriberto Tapia en la investigación, así como los comentarios de Carla Macario.

¹ Véase, por ejemplo, Agosin (2001); Meller y Sáez, eds. (1995); Meller, ed. (1996) y Sachs, Larraín y Warner (1999).

que más pragmático, que incluyó la reversión parcial de algunas de las primeras reformas (Ffrench-Davis, 2001, cap. VI; Mogueillansky, 1999). En este nuevo contexto, era prioritario generar un superávit comercial para servir la elevada deuda externa acumulada entre 1977 y 1982. La estrategia empleada implicó tanto la reducción de las importaciones como la promoción de las exportaciones, a través de tres vías: un aumento del arancel uniforme de 10% a 35%, el uso de una batería de instrumentos para estimular las exportaciones —donde resaltó un novedoso sistema de reintegro simplificado para las exportaciones no tradicionales o subsidio de 10%— y una política cambiaria activa que apuntó a fortalecer la competitividad externa de la economía chilena y su capacidad de generar divisas.

1. Promoción de exportaciones y la segunda reforma comercial

La liberalización comercial chilena es la más antigua y de aplicación más persistente en América Latina. En 1973, antes de la iniciación de las reformas, el comercio exterior chileno estaba altamente intervenido.² A fines de 1973 se inició una audaz reforma de la política comercial, que comprendió la eliminación de todas las restricciones no arancelarias, un abrupto proceso de reducción de los aranceles y la unificación de los tipos de cambio múltiples en una tasa única. Aunque no fue una meta inicial del programa, en junio de 1979 se llegó a un arancel parejo y bajo de 10% (Ffrench-Davis, 2001, cap. III).

El cuadro 1 muestra la evolución histórica del arancel medio para las importaciones y del tipo de cambio real.

En la primera liberalización comercial, las fuertes rebajas arancelarias y el desmantelamiento de los controles cuantitativos habrían tenido un impacto fuerte sobre el dinamismo exportador, mediante la reducción del costo de insumos importados (Agosin, 2001). El punto de partida fue un contexto en el cual la gran mayoría de los precios internos de los bienes importables corrientes (de consumo e intermedios) estaban des-

² Esta era la situación en 1973. Sin embargo, en la segunda mitad de los años sesenta se había llevado a cabo una reforma que incluyó la racionalización gradual del régimen de importaciones, el mejoramiento de los mecanismos de promoción de exportaciones y la implementación sistemática de una política de miniajustes del tipo de cambio (Ffrench-Davis, 1973). Es la experiencia pionera de lo que después John Williamson bautizaría como *crawling-peg* (tasa reptante o miniajustes) y, más tarde, evolucionaría a *crawling-bands* (bandas reptantes).

CUADRO 1

Chile: Arancel promedio y tipo de cambio real, 1973-2001

Año	Arancel promedio ^a (%)	Tipo de cambio real ^b (1986=100)
1973	94,0 ^c	65,1 ^c
1974-79	35,3	73,2
1980-82	10,1	57,6
1983-85	22,7	79,1
1986-89	17,6	106,6
1990-95	12,0	99,5
1996-98	11,0	80,3
1999-2001 ^d	9,0	88,4

Fuente: Banco Central de Chile y Ffrench-Davis (2001).

^a Promedio simple, excluyendo franquicias y tratamientos preferenciales negociados con países de América Latina y Canadá.

^b Promedio anual. El tipo de cambio nominal fue deflactado por el IPC chileno (debidamente corregido en 1973-1978) e inflado por un índice de precios externos. Este índice se construyó sobre la base del índice de precios al por mayor, ponderado por la participación de Alemania, Argentina, Brasil, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Perú, República de Corea y Reino Unido en el comercio chileno, desde 1986 en adelante; se obtuvo del Banco Central de Chile. Para los años hasta 1985, la información se tomó de Ffrench-Davis, Leiva y Madrid (1991), e incluye Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón y Reino Unido.

^c Diciembre de 1973.

^d Cifras provisionales para 2001.

vinculados de los precios internacionales; por lo tanto, el “espacio” existente para reducir costos mediante la sustitución de insumos nacionales por importados y aumentar la productividad era enorme. Además, a fines de 1973 había una significativa subutilización de la capacidad instalada en el sector exportador, debido a las marcadas distorsiones que prevalecían entonces en la economía chilena. Esta fue la principal determinante del crecimiento espectacular de las exportaciones en 1974, que se dio abruptamente pocos meses después del golpe de 1973, junto con una notoria diversificación. Sin embargo, por el marco recesivo en que se efectuó la reforma, lo abrupto de ella, el desempeño del tipo de cambio que se rezagó notablemente a partir de 1975 y las tasas de interés desmesuradamente altas (una media de 38% real entre 1975 y 1982), el dinamismo del sector exportador se transmitió muy débilmente al resto de la economía. Los bancos (y por consiguiente sus préstamos) sufrieron una crisis espectacular, la inversión productiva fija estuvo muy por debajo de sus niveles históricos y la economía exhibió una abrupta desindustrialización (Ffrench-Davis, 2001, cap. II).

Recuadro 1

INCENTIVOS TRIBUTARIOS A LAS EXPORTACIONES A FINES DE LOS AÑOS OCHENTA

- Exención del impuesto al valor agregado (IVA) por exportaciones y recuperación de impuestos pagados por insumos incorporados a la exportación. Este instrumento fue diseñado para evitar la doble tributación de los productos finales o “exportación de impuestos” (Decreto-Ley N° 825, que rige desde 1974).
- Devolución simplificada de impuestos a las exportaciones menores (productos no tradicionales) mediante la devolución del 10 o del 5% del valor FOB exportado (Ley N° 18.480, que rige desde 1985).
- Suspensión del pago del arancel y del IVA por insumos importados para ser utilizados en la producción de bienes para la exportación, dentro de un recinto declarado para el efecto (Decreto del Ministerio de Hacienda N° 224, que rige desde 1986).
- Pago diferido de derechos de aduana por la importación de bienes de capital. Este instrumento es de aplicación general y no exclusivo para los exportadores (Ley N° 18.634, que rige desde 1987).
- Recuperación de gravámenes aduaneros pagados por insumos importados incorporados a productos exportados (Ley N° 18.700, que rige desde 1988).

Fuente: Ffrench-Davis, Leiva y Madrid (1991), y Macario (2000).

La apertura comercial abrupta, acompañada de una apreciación cambiaria significativa entre mediados de los setenta e inicios de los ochenta, llevó a un gran desequilibrio externo que multiplicó los efectos de los *shocks* muy adversos que estuvieron asociados a la crisis de la deuda externa de América Latina. En efecto, para enfrentar la crisis interna y de balanza de pagos que sobrevino en Chile en 1982 —como consecuencia de la combinación de errores en el manejo económico y de un triple *shock* externo³ que hizo descender la demanda agregada en 30% y el PIB en 17% entre 1981 y 1983— se procedió a varias devaluaciones discretas a partir de mediados de 1982 y, luego, a la reinstauración de un tipo de cambio reptante. Al mismo tiempo, se alzó el arancel uniforme en etapas sucesivas hasta 35% en septiembre de 1984 (con promedios anuales de 24% y 26% en 1984 y 1985, respectivamente). Con posterioridad, a medida que la aguda escasez de divisas fue menguando, hubo sucesivas rebajas del arancel, a 30% en marzo de 1985, a 20% en junio del mismo año, a 15% en 1988 y a 11% a mediados de 1991.

Después de la crisis de 1982, la política comercial se flexibilizó en varios sentidos. El gobierno empezó a hacer uso activo de medidas *antidumping* para proteger a la economía de prácticas comerciales desleales. Para esto se recurrió a elevar el arancel total (el uniforme más sobretasas compensatorias) hasta un

máximo de 35% —nivel consolidado por Chile en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1979— para aquellas importaciones en las que se podía comprobar *dumping*. Además, se adoptó un sistema de bandas de precios análogos a los internacionales de mediano plazo para tres productos agrícolas principales (trigo, azúcar y oleaginosas), lo que tuvo efectos significativos en favor de la agricultura. Evidentemente, también constituyó una desviación del arancel parejo, aunque se asoció más bien a la idea de un mecanismo estabilizador del precio de las importaciones afectas. En lo que se refiere a las exportaciones, los sistemas de reintegro (*drawback*) fueron perfeccionados y se adoptó un sistema de reintegros simplificados para exportaciones menores, las que obtuvieron un reembolso de hasta un 10% de su valor cuando el conjunto de los exportadores de la respectiva partida arancelaria no sobrepasase un cierto monto máximo anual (Macario, 2000). En 1996, según antecedentes del Banco Central, el 16% de las exportaciones se benefició de este incentivo y el reintegro fue en promedio de 8.7% del valor de estas exportaciones. El recuadro 1 resume los principales mecanismos de promoción a las exportaciones.

Una de las iniciativas más destacadas de apoyo al sector exportador fue desarrollado por la Fundación Chile, una institución semipública. Los proyectos iniciales de la Fundación estaban orientados principalmente a dar asistencia técnica a ciertos sectores. Sin embargo, fueron pocos los que llegaron más allá de la etapa exploratoria. En vista de esos problemas, la

³ Deterioro de los términos del intercambio, alza de las tasas de interés de la deuda externa y corte abrupto de los préstamos de bancos externos (Ffrench-Davis, 2001, cap. VI).

Fundación se decidió a ganar experiencia iniciando proyectos empresariales ella misma. La idea era determinar qué actividades podrían beneficiarse de nuevas tecnologías, para luego adquirirlas y adaptarlas. Una vez asimilada una tecnología, la Fundación se haría cargo de la producción comercial y su comercialización a través de una subsidiaria. Cuando la subsidiaria fuese rentable sería vendida, completándose entonces el proceso de transferencia de tecnología.

Un ejemplo muy exitoso fue el del cultivo de salmones. En 1981 la Fundación decidió llevar a cabo un proyecto piloto sobre el cultivo del salmón en jaulas en agua dulce. La primera producción comercial ocurrió en 1986-1987, duplicándose en el período siguiente. En 1988 el proyecto empezó a generar utilidades, y el ciclo de transferencia se completó ese año, cuando la Fundación vendió el proyecto a una compañía japonesa de pescados y mariscos comestibles. El proyecto salmonícola de la Fundación dio un claro estímulo a la producción de salmón en Chile, que en los años noventa llegó a ser una de las mayores exportaciones chilenas y la más importante entre los productos no tradicionales (CEPAL, 1998).

En síntesis, a partir de 1983 se llevó a cabo una “segunda reforma comercial”, con una mezcla de restricciones, liberalizaciones e intervenciones (cuadro 1). Si bien es cierto que las características básicas de la política comercial —la derogación de barreras no arancelarias y la adopción de un arancel uniforme— no se habían modificado desde 1979, el nivel del arancel había vuelto a ser relativamente alto en 1984, además de ir acompañado por medidas *antidumping* y por bandas de precios. De hecho, el arancel promedió 20% en 1984-1989, duplicando el promedio registrado en 1979-1982. Pero la diferencia fundamental residió en que durante la primera liberalización el tipo de cambio se apreció progresivamente en la segunda mitad de los años setenta y a comienzos de los ochenta. En la década de los ochenta, por el contrario, la reducción del arancel desde un máximo de 35% en septiembre de 1984 a un 15% en 1988 fue acompañada de una fuerte devaluación real (asociada a la crisis de la deuda), que dio señales fuertemente positivas a los exportadores y a la vez impulsó la producción de bienes competitivos con las importaciones. Así, a diferencia de la primera experiencia, en la segunda se registró también una significativa recuperación de la producción de sustitutos de importación (rubros importables), principalmente entre 1984 y fines de los años ochenta.

Al extraer algunas conclusiones sobre los procesos de apertura comercial en Chile, es indudable que

la segunda reforma arroja resultados netos más positivos que la primera (CEPAL, 1998, cap. V).

2. La trayectoria de la política cambiaria

La política cambiaria ha variado mucho a través del tiempo. A partir de 1976, se empezaron a utilizar revaluaciones esporádicas del tipo de cambio real para combatir la inflación (Ffrench-Davis, 2001, cap. IV). Se procedió así por la rebeldía de la inflación a reaccionar pese a una profunda recesión, la que generó un superávit en cuenta corriente en 1976. La revaluación real se reforzó en 1979, cuando se fijó el precio del dólar en 39 pesos, paridad nominal que se mantuvo hasta la crisis de mediados de 1982; durante esos años se acumuló una notoria apreciación real. Después de la crisis cambiaria vino un período de experimentación con sucesivos cambios de política durante algunos meses. En 1983 se adoptó nuevamente una paridad repante, política que se mantuvo, aunque con variantes, hasta 1999. Fundamentalmente, el Banco Central fijaba en el mercado oficial un precio de referencia para el dólar (llamado tipo de cambio acuerdo, TCA), con una banda de flotación inicialmente pequeña, que fue ampliándose cada cierto tiempo. El tipo de cambio “oficial” se devaluaba diariamente, de acuerdo con el diferencial entre la inflación interna y una estimación de la inflación externa. A ello se sumaron, en varias ocasiones, devaluaciones discretas, las que permitieron la notable depreciación real que se registró después de la crisis de 1982 (130% entre 1982 y 1988).

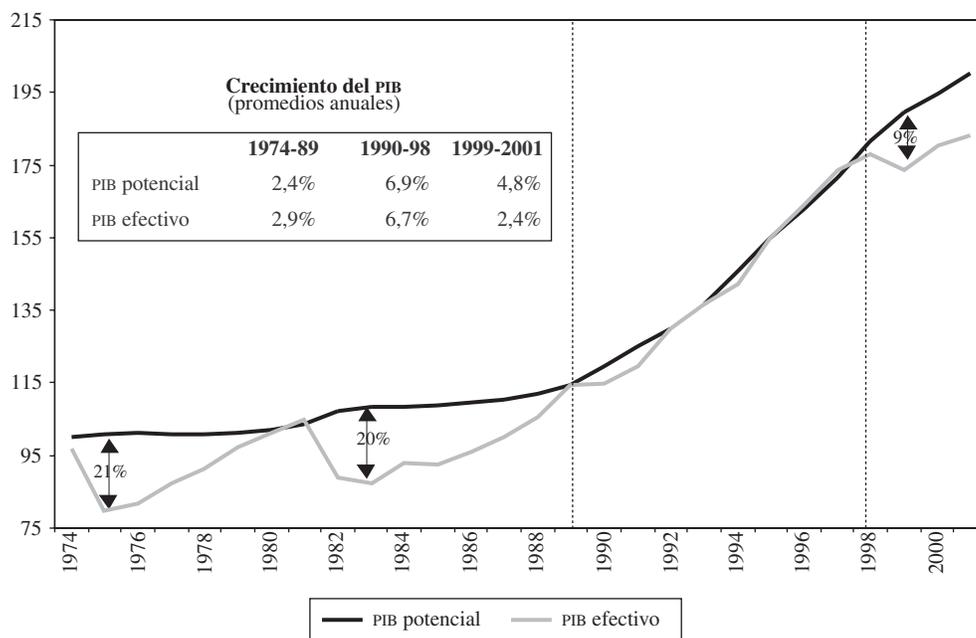
Puesto que diversos controles cambiarios se mantuvieron vigentes por muchos años (salvo por unas pocas semanas de libertad cambiaria total en 1982), operó en forma no legal un mercado cambiario paralelo (abiertamente tolerado). Este se legalizaría como mercado cambiario informal (MCI) recién en abril de 1990, en virtud de las disposiciones de la ley de autonomía del Banco Central dictada por el gobierno de Pinochet a fines de sus 16 años en el poder.

Durante 1988 tuvieron lugar revaluaciones acompañadas de rebajas tributarias y arancelarias (véase la sección siguiente) que lograron conciliar una baja de la inflación con una fuerte reactivación económica. En 1989 se completó la recuperación de la actividad económica, ascendiendo así hasta la frontera de producción (gráfico 1).⁴ Esto se alcanzó con un acelerado

⁴ Véase Ffrench-Davis (2001, cap. I).

GRAFICO 1

Chile: PIB por habitante, efectivo y potencial, 1974-2001
(PIB per cápita de 1974=100)



Fuente: Basado en Ffrench-Davis (2001, cap. 1).

incremento de la demanda agregada, sustentada en las rebajas tributarias y la apreciación cambiaria en 1988 y el ingreso generado por un notable aumento del precio del cobre en 1987-1989: la mejora de los términos del intercambio en 1988 con respecto a 1986 equivalió a 6% del PIB (según las Cuentas Nacionales del Banco Central, con ponderaciones de 1986). Un fuerte incremento de las importaciones y del déficit externo (si se recalcula la cuenta corriente usando el precio “normalizado” del Fondo de Compensación del Cobre) y una aceleración abrupta de la inflación llevaron al Banco Central a revertir sucesivamente anteriores rebajas de tasas de interés.

A mediados de 1989 se amplió la banda de flotación del dólar a $\pm 5\%$. La acción del Banco Central fue acompañada de un cambio de expectativas del mercado cambiario, que llevó a que éste se situase rápida-

mente en el tope de la banda (el extremo depreciado). Así se logró, sin mayor traumatismo, una significativa depreciación sin modificar el tipo de cambio “oficial”. Durante aproximadamente un año —que incluyó el retorno a un régimen democrático, con elecciones presidenciales (en diciembre de 1989) y la asunción del presidente Aylwin (en marzo de 1990)—, el tipo de cambio observado se mantuvo en el tope de la banda, pese a que en enero de 1990 se acentuó un proceso de ajuste macroeconómico para frenar un acelerado aumento de la inflación, que alcanzó un 31% anualizado en los cinco meses precedentes. El ajuste descansó exclusivamente en un alza marcada de las tasas de interés, encabezada por pagarés del Banco Central, que éste ofreció a la elevada tasa real de 9.7% anual, a un plazo de 10 años.

III

Políticas comerciales a partir de 1990

El equipo económico que asumió en 1990 mantuvo los principios básicos de la anterior política comercial.⁵ La excepción principal la constituyó la suscripción de acuerdos de intercambio recíproco con diversos socios, principalmente de América Latina. La economía siguió abierta al comercio y hubo continuidad en la preservación de un arancel aduanero uniforme para el resto del mundo. La tasa de 11% vigente en 1991 se mantuvo invariable hasta 1999, año en que se inició un paulatino descenso que al cabo de cinco años debiera llevarla a 6% en 2003. Sin embargo, las políticas macroeconómicas fueron objeto de sustanciales modificaciones, en una significativa “reforma de las reformas” (Ffrench-Davis, 2001, caps. I y IX). El resultado más importante fue el vigoroso crecimiento de las exportaciones, logrado en forma paralela a un crecimiento dinámico del PIB.

1. Hacia una política comercial de “aperturas recíprocas”

Sin lugar a dudas, el rasgo más sobresaliente de la política comercial de Chile en la década de 1990 fue la búsqueda de negociaciones para ampliar su acceso a nuevos mercados de exportación. El nuevo escenario político nacional dio cabida a un marcado giro en el enfoque de Chile, pasando desde una apertura unilateral e indiscriminada, insertada en una perspectiva de “adiós a América Latina” y una preferencia por políticas neutrales, hacia una estrategia que incluía acuerdos preferenciales de libre comercio sujetos a reciprocidad (de hecho, con muchos países de la región) y políticas más activas de promoción.

Como ya a la sazón la economía chilena mostraba un alto grado de liberalización comercial, se estimó que en un mundo en que las áreas comerciales y

los bloques económicos cobraban creciente importancia, los beneficios atribuibles a una mayor apertura unilateral serían pequeños (Ffrench-Davis, 1999, cap. VIII.1). El avance de América Latina hacia la integración económica era visualizado como una forma de regionalismo abierto.

En virtud de una política deliberada se suscribieron acuerdos de complementación económica con países de la Comunidad Andina, vale decir Bolivia (1993), Venezuela (1993), Colombia (1994), Ecuador (1995) y Perú (1998), y con el Mercado Común Centroamericano (1999). En el caso del Mercosur (Mercado Común del Sur) —el principal mercado de América Latina, que incluye a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay— se firmó un acuerdo en 1996, estipulándose que en el año 2004 estaría funcionando un área de libre comercio.

Con México (1991 y 1999) y Canadá (1997) se logró una profunda integración, merced a acuerdos de libre comercio de amplio alcance. Por ejemplo, el acuerdo con Canadá contempla una cláusula especial para permitir el uso, por parte de Chile, de controles sobre los flujos de capital, particularmente con la aplicación del encaje para estos flujos establecido en Chile en 1991 y dirigido a moderar la elevada oferta de fondos observada entonces y a sesgar su composición contra el corto plazo y la volatilidad.

La intensificación de los vínculos con otras regiones constituyó otro de los ingredientes de la política internacional chilena. Ella redundó en el inicio de negociaciones con la Unión Europea, Estados Unidos y países del Asia-Pacífico.

En el ámbito nacional, las políticas comerciales debieron encarar durante los años noventa un contexto por completo distinto al de la década anterior. Las rondas de negociaciones del GATT y las normas definidas con posterioridad por la Organización Mundial de Comercio (OMC) restringieron la utilización de subsidios a las exportaciones en los países en desarrollo. Por lo tanto, el uso de esquemas simplificados de devolución de impuestos y los pagos diferidos de aranceles aduaneros sobre las importaciones de bienes de capital —instrumentos de gran eficacia y eficiencia en los ochenta y a comienzos de los noventa— quedó sujeto

⁵ El nuevo enfoque es consistente con la crítica fundada a las fallas registradas en el proceso de apertura, que había inducido la fuerte desindustrialización observada en los años setenta y las numerosas quiebras de empresas, pero también es compatible con la conciencia de que la reforma neoliberal ya se había iniciado 16 años atrás y culminado en 1979. Lo hecho ya estaba consolidado. No cabía borrón y cuenta nueva. En Agosin y Ffrench-Davis (1998) planteamos propuestas de “reforma de las reformas” comerciales y de desarrollo productivo para el caso de Chile.

a fuertes restricciones y debería ser abolido en enero de 2003.

Así, en el decenio de 1990 las autoridades centraron sus esfuerzos de fomento de las exportaciones en la utilización de instrumentos que apuntaban a corregir más directamente algunas distorsiones del mercado. El principal programa, administrado por el ente nacional encargado del fomento de las exportaciones (PROCHILE), suministra información a los potenciales exportadores y apoyo en las actividades de promoción de productos nacionales en nuevos mercados. Tales políticas tuvieron éxito en facilitar el acceso al mercado de las empresas participantes (Alvarez y Crespi, 2000), pero estuvieron lejos del vigor exhibido por la estrategia exportadora un tanto heterodoxa que se impulsó durante los años ochenta (como el establecimiento del reintegro simplificado y el uso de incentivos como la conversión de deuda externa y su subsidio implícito de 46%).⁶ Ello sin duda fue reforzado de manera decisiva por la devaluación real de 130%. La devaluación fue impulsada, o forzada, por la aguda crisis de la deuda externa y la correspondiente necesi-

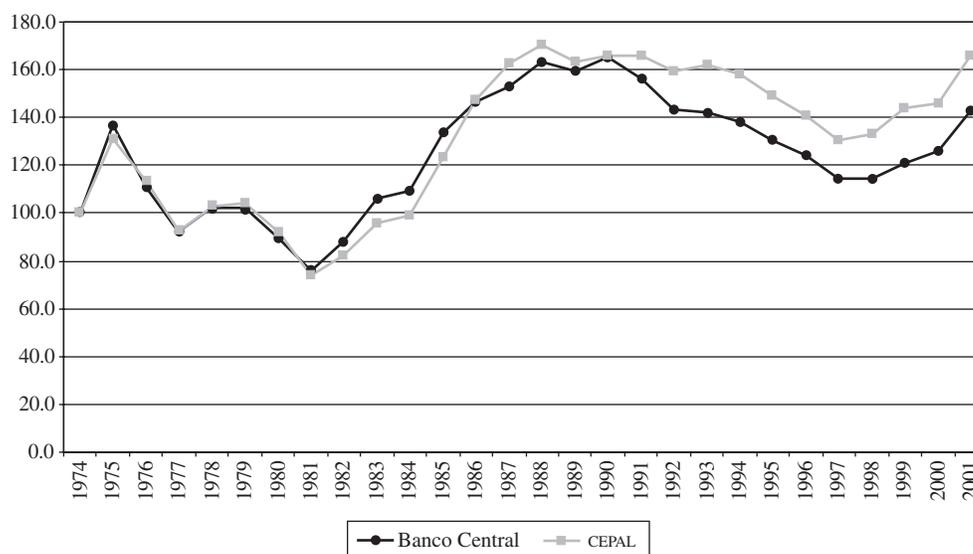
dad de “producir” dólares con exportaciones y “ahorrar” dólares con la sustitución de importaciones o la producción de bienes transables importables.

2. La política cambiaria y la nueva oleada de capitales

Durante la mayor parte de los años noventa se mantuvo el esquema de banda cambiaria reptante, pero con intervenciones notablemente más activas. En consonancia con la experiencia de otros países latinoamericanos y emergentes, las autoridades chilenas debieron lidiar con el agudo resurgimiento de flujos de capital privado, que condicionaron decisivamente la política cambiaria en el sentido opuesto a las presiones depreciadoras de los ochenta. Debido a la magnitud de esta afluencia de fondos externos, durante la primera mitad del decenio el tipo de cambio real de Chile tendió a apreciarse (véase el gráfico 2 y Ffrench-Davis, 2001, cap. IX). Sin embargo, la apreciación fue significativamente menor que en otros países; además, debido a que Chile estaba saliendo de la severa crisis de la

GRAFICO 2

Chile: Tipo de cambio real, 1974-2001
(1974=100)



Fuente: Banco Central de Chile, CEPAL y Ffrench-Davis (2001, gráfico IX.3). La diferencia principal entre ambos indicadores es que la CEPAL usa el IPC para medir la inflación externa y el Banco Central usa los precios mayoristas. El primer método es más consistente con las mediciones.

⁶ Se refiere al denominado “capítulo XIX”, que operó en Chile entre 1985 y 1991, con un sustancial subsidio implícito al inversio-

nista extranjero que traía papeles de la deuda externa de Chile (véase Ffrench-Davis, 2001, cap. VII).

deuda externa de los ochenta, existía espacio para una apreciación, en un movimiento hacia el equilibrio en vez de uno desequilibrador.

En líneas generales, según lo atestigua la moderada significación del déficit en la cuenta corriente, la apreciación resultó efectivamente equilibradora (consistente con los incrementos netos en productividad y la mejoría en las condiciones de la deuda externa). En efecto, el déficit externo promedió sólo 2.5% del PIB en 1990-1995, lo que contrasta con el 8% registrado en México antes de la crisis del “tequila”.

En Chile se introdujeron significativos ajustes en la política cambiaria, para resistir la tendencia a la apreciación; así, el tipo de cambio, que estaba ligado sólo al dólar estadounidense, pasó a depender de la trayectoria de una canasta de monedas, a fin de desalentar los flujos de capital especulativos que operaban predominantemente en dólares, y el Banco Central se involucró activamente en el mercado cambiario, incluyendo la intervención intramarginal (dentro de la banda). Además, se instauraron impuestos y requisitos de encaje a los créditos externos y depósitos en moneda extranjera, para encarecer su costo en el mercado interno con miras a morigerar la oferta de divisas ante la oleada de capital externo y reducir la significación de los flujos de corto plazo. Un objetivo explícito de este esfuerzo por evitar una excesiva apreciación cambiaria real y su inestabilidad fue el de cautelar el modelo exportador (Zahler, 1998).

Sin embargo, las políticas macroeconómicas prudentes perdieron parte de su eficacia en la segunda mitad de la década, cuando el Banco Central no reac-

cionó con la fuerza requerida y en forma oportuna ante una nueva afluencia masiva de capital hacia Chile. En efecto, la oferta de fondos externos hacia América Latina se elevó notablemente en 1996-1997, y *el shock* de abundancia fue particularmente intenso para Chile. Ante la mayor abundancia, el Banco Central mantuvo la altura de las restricciones que operan a través del costo (el encaje). Por consiguiente, ingresaron al mercado cambiario y crediticio chileno fondos en una proporción mayor que en 1990-1994. Lo hicieron pagando en general el encaje, que quedó por debajo de las expectativas de rentabilidad en Chile. Se generó entonces un exceso de oferta en el mercado nacional. En consecuencia, la cuantía de los flujos externos condujo a una apreciación real de 16% entre 1995 y octubre de 1997, y a una elevación del déficit externo, que se encumbró a 5.7% del PIB en el bienio 1996-1997.

La respuesta natural para sostener los equilibrios de la macroeconomía real habría sido encarecer el encaje (Le Fort y Lehmann, 2000).

Entonces, la crisis asiática arribó a Chile cuando el tipo de cambio estaba atrasado. La expectativa de una inminente devaluación desencadenó una nueva fuga de capitales y las consiguientes presiones devaluatorias en el mercado. El Banco Central las resistió mediante el expediente de estrechar la banda y elevar las tasas de interés, hasta que en septiembre de 1999 decidió dejar que el tipo de cambio flotara libremente. Este cambio de régimen facilitó la corrección del tipo de cambio real, hasta ese momento excesivamente sobrevaluado, pero introdujo desde entonces una mayor volatilidad.⁷

IV

El desempeño exportador

1. Dinamismo

A partir de los setenta se distinguen dos ciclos de crecimiento de las exportaciones en Chile, los cuales, según queda de manifiesto en el cuadro 2, representan un nítido despegue respecto de las tendencias históricas. El primero abarcó desde 1974 hasta fines de aque-

lla década. En los ocho años transcurridos entre 1974 y 1981, el ritmo anual de crecimiento del volumen de las exportaciones alcanzó en promedio a 9%, pero en el caso de las exportaciones no cobre trepó a 16%.⁸ A comienzos de la década de los ochenta se observó un

⁷ Caballero y Corbo (1989) demostraron empíricamente que la volatilidad del tipo de cambio real provoca efectos fuertemente negativos sobre el desempeño de las exportaciones.

⁸ Es interesante destacar que el aumento de las exportaciones fue espectacularmente elevado en 1974, reflejando una fuerte subutilización de la capacidad exportadora en el año anterior. El *quantum* de las exportaciones subió 38% en 1974 y luego se elevó 7% anual en 1975-1980.

CUADRO 2

Chile: Crecimiento del *quantum* de exportaciones, 1961-2001

	1961-70	1971-73	1974-85	1986-89	1990-95	1996-2001
Cobre	3.9	-2.3	5.0	3.3	6.5	11.4
No cobre	7.8	-8.5	15.8	13.1	11.2	7.0
Tradicional				9.0	7.7	2.9
No tradicional				21.7	15.2	10.3
<i>Total exportaciones</i>	4.9	-4.5	9.3	8.8	9.2	8.8

Fuente: Sáez (1991) para 1960-1985 y Banco Central de Chile para 1985-2001. Exportaciones *fob*.

estancamiento de las exportaciones totales y las manufactureras, debido a la sustancial apreciación del tipo de cambio real en Chile y al enfriamiento de la economía mundial. Así, en 1981 el volumen exportado disminuyó 3%, arrastrado por una caída de 7% en las exportaciones no cobre (Sáez, 1991).

El segundo ciclo de acelerado crecimiento de las exportaciones se inició después de 1982, cuando el tipo de cambio real experimentó una intensa devaluación. El cuadro 2 muestra que el volumen o *quantum* de las exportaciones se expandió a un ritmo anual de 10% entre 1981 y 1989. En la segunda mitad de la década, el pausado incremento del volumen de exportaciones cupríferas fue compensado por el espectacular crecimiento de las restantes. El *quantum* de las exportaciones tradicionales distintas al cobre creció 9% al año en el cuatrienio 1986-1989, pero el grupo que exhibió mayor empuje fue el de las no tradicionales, con un incremento anual de los embarques de 22% en ese lapso.

El volumen de las exportaciones siguió ampliándose vigorosamente en los años noventa, a un promedio anual de 9% (1990-2001). Esta trayectoria se explica, en lo fundamental, por el desempeño de las no tradicionales, que registraron un incremento anual que en promedio alcanzó a 13%, en tanto que los embarques de cobre y de los otros productos tradicionales aumentaron 9% y 5%, respectivamente. El valor de las exportaciones de materias primas permaneció sin mayores variaciones en el primer lustro de los noventa, debido al deterioro de la cotización del cobre. En 1994-1995 los precios de las principales exportaciones repuntaron fuertemente, lo que contribuyó al vigoroso crecimiento que ellas registraron en el bienio. La bonanza se vio interrumpida por la crisis asiática, que golpeó a las economías latinoamericanas en 1998-1999, provocando un choque negativo en los términos del intercambio: se redujo sustancialmente el valor de las exportaciones, en especial en los rubros tradicio-

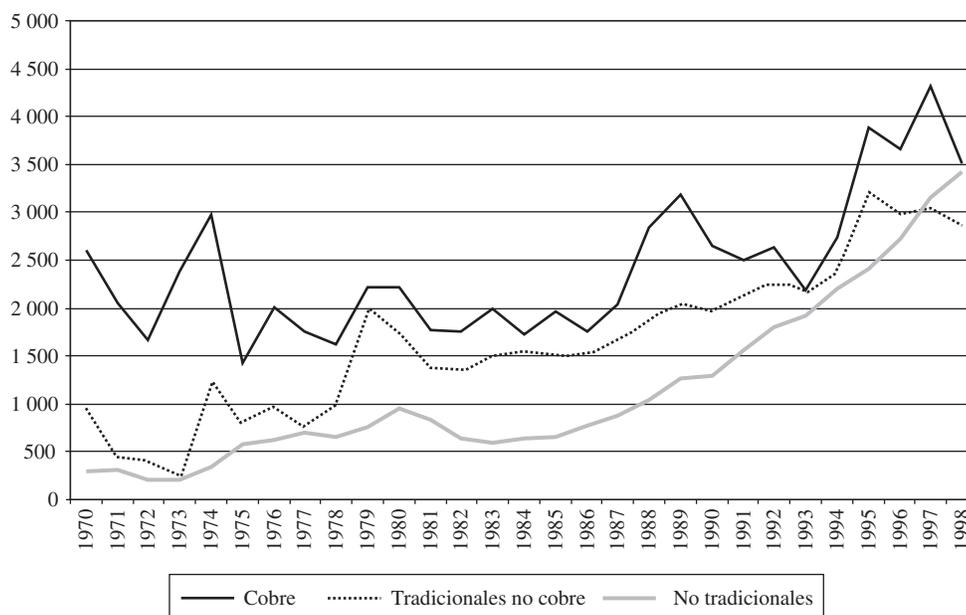
nales. El índice de los precios unitarios de las exportaciones decreció 9% en el bienio. La inestabilidad de los precios de las exportaciones (así como de los términos del intercambio) es una de las fallas que exhibe el desempeño de esta variable líder del desarrollo económico chileno.

Hay otro elemento perturbador que amerita un análisis más detenido. Pese al excepcional crecimiento del volumen físico de las exportaciones no tradicionales, este dinamismo exhibe una gradual desaceleración: el crecimiento anual fue en promedio de 22% en 1986-1989, 16% en 1990-1994 y 10% en 1995-2001 (cuadro 2). Por lo tanto, su *quantum* ha tendido a converger, quizás prematuramente, con el crecimiento que exhibe en promedio el total de las exportaciones (gráfico 3). El más pausado incremento de las exportaciones tradicionales no cobre durante 1996-2001 fue contrabalanceado por el dinamismo de las exportaciones cupríferas, cuyo volumen físico aumentó a un ritmo anual de 12% (15% en 1995-99). Sin embargo, según lo documentan Mogueillansky (1999) y Sachs, Larraín y Warner (1999), esas tasas de crecimiento tan impresionantes aparecen como no sustentables, debido tanto a la insuficiencia de la inversión como al hecho de que hay mercados externos que se han tornado limitados para Chile: en efecto, Chile ha pasado a ser un exportador "grande" en varios rubros.

La apreciación cambiaria real que se produjo en la segunda mitad de los años noventa y su impacto sobre la competitividad del sector exportador surge como la causa principal del debilitamiento del empuje de las ventas no tradicionales (Díaz y Ramos, 1998), una hipótesis que aparece sustentada por las estimaciones econométricas de Mogueillansky y Titelman (1993) acerca de la elasticidad-precio de la oferta exportadora chilena respecto de distintos sectores productivos. Dichos autores concluyen que las variaciones en el tipo de cambio real provocan efectos diferenciados según el tipo de bien que se exporta, y que una sistemática

GRAFICO 3

Chile: Exportaciones, 1970-98
(Millones de dólares de 1986)



Fuente: Cálculos del autor basados en BADECEL. Las series fueron deflactadas por un índice de precios externos relevante para Chile.

depreciación (apreciación) real tiende a generar un impacto positivo (negativo) sobre el volumen y la diversificación hacia un mayor valor agregado. Así, es probable que un tipo de cambio depreciado y estable se constituya en un atractivo para la inversión en bienes transables y la diversificación de exportaciones.

En el patrón de crecimiento del comercio durante los años noventa influyó considerablemente la inversión extranjera directa (IED), debido a que afecta tanto la capacidad exportadora como la paridad cambiaria. De hecho, la IED ha contribuido sustancialmente al desarrollo exportador de Chile. Una estimación conservadora indica que en el período 1990-2000 alrededor del 30% de los recursos invertidos en bienes transables se canalizaron vía IED, destinándose principalmente a la producción de cobre.⁹ Esta elevada contribución a la capacidad exportadora se vio erosionada, sin embargo, en la segunda mitad de la década. En 1990-1995 la IED en los sectores exportadores repre-

⁹ Sin embargo, el valor agregado nacional en esta producción de cobre es notablemente inferior al de la empresa estatal CODELCO, debido a que el cobre que exportan las compañías privadas es objeto de menos elaboración y los impuestos efectivos sobre las utilidades son muy bajos.

sentó 75% del flujo total de IED, participación que en 1996-2000 se redujo a 35% (CEPAL, 2001).¹⁰

La declinante participación de la IED en la producción de bienes transables fue compensada por el abrupto incremento de la IED total. Los flujos más cuantiosos, que se adicionaron a fuertes ingresos de cartera en esos años, fueron responsables en parte de la sobrevaluación del peso en 1996-1997.¹¹ Este proceso suscitó no sólo efectos negativos macroeconómicos (véase Ffrench-Davis, 2001, cap. IX), sino también productivos, a causa del contagio de la llamada “enfermedad holandesa” en la mayoría de los sectores exportadores,

¹⁰ Adicionalmente, un elevado porcentaje de la IED en las postrimerías de los años noventa estuvo representado por fusiones y compras de activos ya existentes, operaciones que no redundaron directamente en la generación de nueva capacidad productiva. Así lo atestiguan enormes cifras de ingresos de IED —por ejemplo, 17 mil millones de dólares en 1999-2001 y 8.4% del PIB, el más elevado desde que hay estadísticas— y el menguante incremento del PIB potencial (4.8%) y efectivo (2.4%).

¹¹ En esos años surgieron propuestas para racionar la IED en la producción de cobre por medio de licitaciones. Se buscaba reducir la magnitud del influjo (atenuando así la apreciación cambiaria), moderar el impacto depresivo sobre el precio futuro del cobre y captar parte de la renta económica de los yacimientos, afectos a una tributación baja y disociada de la calidad del recurso natural (Agosin y Ffrench-Davis, 1998).

en especial los no tradicionales; éstos presentan, como ya se ha documentado, mayor elasticidad ante el nivel y la estabilidad del tipo de cambio real. Tales hechos resultan consistentes con el auge del *quantum* de las exportaciones de cobre y con el debilitamiento del dinamismo de las exportaciones restantes. Ponen ellos de relieve la importancia de disponer de un conjunto más amplio de políticas para asegurar un sólido desarrollo exportador.

2. Composición de las exportaciones

Las exportaciones chilenas exhiben una creciente diversificación, pero siguen haciendo uso intensivo de recursos naturales. La participación en ellas de las exportaciones de cobre declinó de 70% en 1970 a alrededor de 45% a comienzos de los años ochenta y se mantuvo en ese rango hasta los noventa, cuando cayó por debajo de 40%.¹² Tal retroceso es atribuible, en parte, al deterioro sufrido por el precio del cobre durante la primera mitad del decenio de 1990 y luego con gran intensidad en los años más recientes. Por otro lado, la evolución de la diversificación se constata también en el número de productos vendidos en el exterior, que aumentó de 200 en 1970 a 2 800 en 1990 y a cerca de 3 900 en 1996, estabilizándose luego en ese nivel. Algo similar aconteció con el número de exportadores, que creció espectacularmente hasta mediados de los años noventa, para entonces estancarse en cerca de 6 000.

Las exportaciones tradicionales distintas del cobre —conformadas por fruta fresca y manufacturas basadas en recursos naturales, entre ellas harina de pescado, celulosa y papel— aumentaron sustancialmente en los años setenta, saltando de 24% a 40% de las exportaciones totales de bienes entre 1970 y 1979. A comienzos de los ochenta el valor real de estas exportaciones se debilitó, debido al sesgo antiexportador de la apreciación cambiaria, y durante el decenio su participación se redujo a un tercio del total de las exportaciones. A partir de 1987 se reinició su incremento real, aunque a paso más lento que el resto de los bienes y con importantes fluctuaciones. Como resultado, a fines de los noventa su participación no llegaba a 30%.

¹² Cabe tener en cuenta que durante los años ochenta hubo sustanciales rebajas en los costos de producción de cobre en la mayoría de las principales compañías mineras del mundo. Por esta razón, el “precio normal” esperado para este metal en los años siguientes tendió a ser mucho más bajo que en las décadas anteriores (Bande y Ffrench-Davis, 1989; Vial, 1988).

Las exportaciones no tradicionales —categoría que incluye las manufacturas distintas de aquellas basadas en recursos naturales y nuevos productos basados en recursos naturales no tradicionales— se expandieron inicialmente durante la primera reforma comercial con gran fuerza. Su participación aumentó desde menos de 10% en 1970 a una cifra en torno a 20% en la segunda mitad de la década, pero a comienzos de los años ochenta se debilitó y en 1981 incluso descendió significativamente. Según se ha señalado, de nuevo a partir de mediados de los ochenta este grupo registró un crecimiento vigoroso y sostenido, por lo que su participación trepó a 35% en la segunda mitad de los noventa, equiparando hacia fines de los noventa el valor de las exportaciones de cobre.

El cuadro 3 presenta la distribución geográfica del valor de las exportaciones chilenas según su contenido tecnológico, en las últimas tres décadas. La clasificación tecnológica, basada en CEPAL (1992), agrupa los productos en tres categorías: los productos básicos sin elaborar (línea a), correspondientes a recursos naturales con escaso valor agregado; los productos básicos semielaborados (línea b), que comprenden recursos naturales sometidos a algún grado de procesamiento, y los productos manufacturados (línea c), que incluyen bienes tecnológicamente más complejos.

La primera columna del cuadro muestra que, pese a la diversificación efectuada en los últimos años y sin perjuicio de la tendencia a exportar bienes más elaborados, las ventas chilenas al exterior continúan basándose fuertemente en recursos naturales. De hecho, también las exportaciones no tradicionales incluyen una elevada participación de bienes que hacen uso intensivo de tales recursos (línea b). El cuadro indica que la participación de las exportaciones basadas en recursos naturales en las exportaciones totales excedió el 85% en 1998. Es un dato que no resulta sorprendente, si se considera que Chile posee una generosa dotación de recursos naturales, combinada con factores geográficos que configuran ventajas comparativas naturales altamente estáticas. Sin embargo, explica la inestabilidad de precios que enfrenta y la demanda poco dinámica de su canasta exportadora. Adicionalmente, comprueba que no se han realizado esfuerzos sistemáticos suficientemente vigorosos para cambiar de manera más significativa la inercia de la composición de esa canasta.

3. Diversificación de los mercados de destino

Las exportaciones se han diversificado no sólo en términos de productos, sino también de mercados de

CUADRO 3

Chile: Distribución geográfica de las exportaciones según contenido tecnológico, 1970-1998

Año	Tipo de producto	Composición (% del total)	Distribución geográfica (%)					Otros
			América Latina	Unión Europea	EE.UU.	Japón	Asia	
1970	a) Productos básicos sin elaborar	12,9	10,6	33,0	14,9	39,8	0,1	1,6
	b) Productos básicos semielaborados	84,5	10,3	67,1	14,2	7,8	0,4	0,2
	c) Productos manufacturados	2,2	62,6	2,2	10,1	13,0	1,0	11,1
	d) <i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>11,5</i>	<i>61,1</i>	<i>14,1</i>	<i>12,1</i>	<i>0,4</i>	<i>0,8</i>
1983	a) Productos básicos sin elaborar	27,2	9,2	25,0	26,7	25,7	8,4	5,0
	b) Productos básicos semielaborados	66,8	11,3	43,1	27,8	3,1	7,7	7,0
	c) Productos manufacturados	6,0	33,2	17,1	35,7	2,3	4,1	7,6
	d) <i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>12,0</i>	<i>36,6</i>	<i>28,0</i>	<i>9,2</i>	<i>7,7</i>	<i>6,5</i>
1989	a) Productos básicos sin elaborar	26,3	13,2	27,4	20,9	19,3	15,4	3,8
	b) Productos básicos semielaborados	66,3	10,8	43,6	14,2	12,7	13,5	5,2
	c) Productos manufacturados	7,5	21,2	20,2	36,8	3,6	3,5	14,7
	d) <i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>12,2</i>	<i>37,6</i>	<i>17,7</i>	<i>13,7</i>	<i>13,2</i>	<i>5,6</i>
1998	a) Productos básicos sin elaborar	30,5	17,2	19,1	21,8	27,4	11,4	3,1
	b) Productos básicos semielaborados	55,5	19,4	36,0	13,1	10,0	18,7	2,8
	c) Productos manufacturados	14,0	55,7	17,3	14,2	0,6	1,1	11,1
	d) <i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>23,8</i>	<i>28,2</i>	<i>15,9</i>	<i>14,0</i>	<i>14,0</i>	<i>4,1</i>

Fuente: Preparado por el autor con datos de BADECEL. Cifras en dólares corrientes, clasificados según CEPAL (1992) y Benavente (2001).

destino. El número de mercados subió de 31 en 1970 a 120 en 1987 y a 174 en 1999. Tradicionalmente, la Unión Europea fue el destino más importante de las exportaciones chilenas. En 1970, por ejemplo, el 61% de estas exportaciones se dirigió a Europa (cuadro 3, línea d).

Después de la primera liberalización comercial, la distribución geográfica cambió, sobre todo por la creciente importancia de los mercados latinoamericano y norteamericano, a expensas de la participación de la Unión Europea. La crisis de la deuda, al golpear severamente a América Latina, revirtió aquella tendencia, con lo que la participación de la región como destino de las exportaciones chilenas bajó a 12% en 1983. Estados Unidos absorbió el 28% de las exportaciones, en tanto que la participación de la Unión Europea se redujo a 37%, y los países asiáticos distintos de Japón se alzaron como socios importantes al pasar desde casi cero a 8%. Al término de la dictadura militar, en 1989, la participación de los mercados de Estados Unidos había disminuido a 18%, en beneficio de destinos asiáticos que estaban absorbiendo el 27% de las exportaciones.

En los años noventa la participación de los mercados estadounidenses se mantuvo, en tanto que la de la Unión Europea declinó, sin perjuicio de seguir cons-

tituyendo el destino más importante en 1998. Los mercados asiáticos siguieron incrementando su significación hasta convertirse en 1997 en el destino principal de las exportaciones chilenas, al absorber un máximo de 35% de las exportaciones chilenas (casi exclusivamente de recursos naturales). La creciente participación de los mercados asiáticos se revirtió en 1998 a consecuencia de la crisis que se originó en aquella región. El colapso de esos mercados, cuya participación cayó en siete puntos porcentuales, es uno de los factores que explican el severo repliegue que experimentaron las exportaciones totales de Chile en 1998-1999. También aquéllas dirigidas a países latinoamericanos se acrecentaron vigorosamente, merced a la entrada en vigencia de acuerdos de libre comercio que abarcaban el grueso de los mercados de la región, al renovado empuje de la actividad económica y a la apreciación que experimentaron en términos reales sus tipos de cambio reales frente a los de otras partes del mundo. En consecuencia, la participación de los mercados regionales se elevó a 24% en 1998.

La composición de la canasta de las exportaciones chilenas varía notablemente según su destino geográfico. Las cifras del cuadro 3 muestran que en las exportaciones destinadas a países industrializados los recursos naturales procesados y en bruto tienen una

participación mucho mayor que en aquéllas dirigidas a los mercados de la región. En un marcado contraste, en 1998 las manufacturas constituyeron el 56% de las exportaciones totales de Chile a América Latina —basante más que el 21% registrado en 1989— y, en cambio, sólo fueron el 17% de las exportaciones chilenas a la Unión Europea, el 14% de aquéllas a los Estados Unidos y el 2% de aquéllas al Asia. La enorme importancia de los mercados latinoamericanos como destino de productos manufacturados puede resultar crucial para la futura expansión del volumen y calidad de las exportaciones chilenas; este destinatario, como ya se ha mencionado más arriba, ha sido altamente dinámico y su participación entre 1989 y 1998 se duplicó.

En el ámbito intrarregional, el Mercosur es el principal socio comercial de Chile. La participación de este mercado en el total de las exportaciones chilenas hacia América Latina declinó durante los años noventa. Sin embargo, se acrecentó su importancia como destinatario de manufacturas, desde alrededor de 40% en los años ochenta a cerca de 50% en los noventa, lo que ilustra acerca de la importancia estratégica del

Mercosur para el proceso de diversificación de las exportaciones. En cuanto al resto de los mercados de América Latina, el de mayor empuje es México, cuya participación tanto en las exportaciones totales como en las de manufacturas es creciente.

Así, los países de América Latina están contribuyendo a favorecer cada vez más a las manufacturas en la diversificación de las exportaciones chilenas. Este proceso se encuentra estrechamente ligado a la liberalización comercial de la región, incluidos los acuerdos de integración regional.

Con todo, persiste la interrogante acerca de la sustentabilidad del crecimiento de las exportaciones chilenas de manufacturas. Por un lado, buena parte de la demanda de tales productos sigue dependiendo del desempeño de las economías de la región, la estabilidad macroeconómica y la vigencia de tipos de cambio que favorezcan el intercambio intrarregional. Por el otro, el dinamismo del proceso depende de que éste vaya asociado también al fortalecimiento de la capacidad productiva en rubros más intensivos en el valor agregado y generadores de innovación.

V

Exportaciones y crecimiento económico

Con frecuencia se ha dicho que las exportaciones constituyen el motor de la economía chilena. La creciente participación de las exportaciones en el PIB constituye, evidentemente, un canal de transmisión de externalidades, resultantes de la exposición de empresas locales a los mercados externos. Su incidencia, sin embargo, es difícil de cuantificar y la investigación al respecto es limitada.¹³ Por otra parte, la capacidad de arrastre está asociada a los encadenamientos de las exportaciones con la economía nacional.¹⁴ Es indudable que en las últimas décadas se ha avanzado, puesto que al lado de las

ventajas naturales se han desarrollado también ventajas competitivas dinámicas, muchas de ellas basadas en recursos naturales, mediante el surgimiento de complejos productivos (*clusters*) en torno a productos forestales, vino, salmón y fruta fresca. Según algunos analistas, esas exitosas experiencias podrían prestar apoyo a una estrategia “nórdica” de desarrollo para Chile, basada en la incorporación de valor agregado a los recursos naturales (Díaz y Ramos, 1998).

Sin embargo, hay otros argumentos en favor de una diversificación adicional hacia bienes y servicios con mayor grado de elaboración, y en detrimento de la complacencia con el predominio de productos que sólo hacen uso intensivo de recursos naturales. Avanzar más en la diversificación con miras a lograr un mayor valor agregado es importante por cuatro razones. Primero, el hecho de que un elevado porcentaje de las exportaciones chilenas siga concentrado en bienes primarios hace que la economía en su conjunto siga siendo muy vulnerable a las intensas y erráticas fluctuaciones propias de los precios de las materias primas.

¹³ Véase un recuento pionero para Brasil, Chile, Colombia y México en Macario (2000).

¹⁴ Otra variable muy relevante lo constituye el hecho de que las exportaciones representan una fracción minoritaria del PIB. A precios de fines de los años noventa, las exportaciones brutas de bienes y servicios representaban menos de un 30% del PIB. Si esa cifra se corrige por el componente importado de las exportaciones, su valor neto se reduce a entre 21 y 24% del PIB. Por lo tanto, un aumento notable de las exportaciones —por ejemplo, de 12% anual, al estilo de Asia oriental— da un piso de crecimiento de menos de 3%.

CUADRO 4

Chile: Exportaciones y crecimiento económico, 1960-2001

	Crecimiento PIB	Crecimiento exportaciones ^a	Crecimiento PIB no exportado ^b	Exportaciones/PIB (precios constantes)	Exportaciones/PIB (precios corrientes)
1960-70	4.2	3.6	4.3	11.9	14.0
1971-73	0.5	-4.1	0.9	9.9	11.8
1974-81	3.3	13.6	1.5	20.7	21.8
1982-89	2.6	7.8	1.1	28.3	28.3
1990-94	7.3	10.0	6.3	34.6	31.0
1995-98	7.3	9.5	6.4	37.7	28.4
1999-2001	2.4	7.3	0.0	43.3	31.4

Fuente: Basado en cifras oficiales del Banco Central de Chile a precios constantes. Las exportaciones incluyen bienes y servicios no financieros.

^a Las diferencias con respecto a las cifras del cuadro 2 se explican por fuentes y metodologías distintas.

^b El PIB no exportado es igual al PIB total menos el contenido nacional o valor agregado en las exportaciones. Se supuso que la participación de los insumos importados en las exportaciones totales brutas fue igual a la participación de las importaciones de bienes intermedios y de capital en el PIB.

Segundo, el dinamismo de largo plazo de esos productos es limitado, lo que puede erigirse en un factor negativo para el futuro crecimiento de la economía en su conjunto (Sachs, Larraín y Warner, 1999). Tercero, la mencionada diversificación eleva la capacidad “de arrastre” sobre el resto de la economía en el corto plazo (más correlación o elasticidad entre las exportaciones y el resto del PIB). Cuarto, la producción de bienes de mayor elaboración involucra externalidades positivas a mediano plazo para el resto de la economía, por el aprendizaje que deriva del desarrollo de los procesos mismos (*learning by doing*) y por los beneficios captados por concepto de adquisición de ventajas competitivas dinámicas (CEPAL, 1998, caps. III y IV).

Aquí nos concentraremos en otra relación, que es la influencia de las políticas internas —principalmente el cambiante entorno macroeconómico— sobre la asociación entre la evolución de las exportaciones y el resto del PIB.

De hecho, la correlación entre crecimiento exportador y la expansión real del PIB ha sido alta con posterioridad a la recuperación de la crisis de la deuda, en los años noventa. También hubo una asociación fuerte en los períodos de recuperación posteriores a las crisis de 1975 y de 1982 (Meller, 1996). En esos períodos, el sector exportador fue uno de los de mayor empuje, mientras el PIB chileno se recuperaba en los años setenta y ochenta y, con posterioridad, en los noventa, se expandía la capacidad productiva de Chile, al entrar al período de mayor crecimiento continuado de su historia. En la práctica, el volumen de las exportaciones se amplió mucho más rápido que el PIB (cuadro 4). La mayoría de los estudios econométricos

sobre la materia ha encontrado una clara asociación positiva de las exportaciones (en especial de aquéllas no cobre) con el crecimiento del PIB.¹⁵

Sin embargo, es importante distinguir entre un efecto reactivador de la demanda agregada y un efecto generador de nueva capacidad productiva. Para concentrarnos en lo segundo, en el cuadro 4 se periodizan los últimos decenios siguiendo cortes en el tiempo asociados a la consecución de los máximos registros (*peaks*) de utilización de la capacidad productiva, en 1974, 1981, 1989 y 1997-1998. Reiteramos, algo que se olvida frecuentemente, que para que un sector se convierta efectivamente en motor del crecimiento su expansión debe estar vinculada a la creación de nueva capacidad productiva en el resto de la economía, característica que sólo se observó en los años noventa.

Según se ha señalado, la crisis de la deuda externa y el consiguiente ajuste automático provocaron un retroceso generalizado de la producción en 1982-1983 (con una caída del PIB del orden de 14%). En este proceso la aplicación de políticas de compresión de la demanda redundó en una elevada subutilización de la capacidad productiva; naturalmente, debido a la magnitud de la devaluación, que estimuló la producción de bienes exportables e importables, aquella subutilización se concentró predominantemente en los bienes y servicios no transables.

Las medidas de fomento de las exportaciones adoptadas durante los años ochenta, resumidas más atrás, funcionaron como políticas de reasignación de

¹⁵ Véase Agosin (2001), Coeymans (1999) y Meller (1996).

la oferta, transfiriendo intersectorialmente los recursos disponibles en un escenario caracterizado por una exigua tasa global de inversión (y, por consiguiente, una débil creación de nueva capacidad global). La deprimida demanda interna y, fruto de la depreciación cambiaria, el fortalecimiento de la rentabilidad de las exportaciones, generaron incentivos para la inversión en bienes transables y la producción de ellos. Por lo tanto, en ese decenio no hubo crecimiento liderado por las exportaciones, sino más bien un impulso exportador derivado de la conjunción de una forzada restricción externa con un ajuste interno recesivo. Evidentemente, la vigorosa ampliación de las exportaciones, que promedió el 8% anual en el período 1982-1989, contribuyó al repunte de la actividad económica; sin embargo, no pudo compensar el virtual estancamiento del PIB distinto de las exportaciones, que aumentó anualmente apenas un 1.1%, en circunstancias que la población lo hizo en 1.6%. Por este motivo las exportaciones fueron incapaces de transmitir su dinamismo al PIB total, que anotó un crecimiento anual de sólo 2.6% (cuadro 4). El resultado final, tan modesto, se asocia al hecho de que las exportaciones de bienes y servicios originan menos de un cuarto del valor agregado total o PIB.

En los años noventa la historia fue diferente. El coeficiente de formación de capital subió a niveles sin precedentes y cobró intensidad no sólo en el sector exportador, sino también en la generación del resto del PIB. La tasa de inversión bruta en capital fijo se elevó de 18% en 1982-1989 a 28% en 1990-2000. La producción en los sectores no transables anotó ritmos de expansión sustancialmente superiores que en los años setenta y ochenta: por ejemplo, en 1990-1997 las obras de infraestructura y las telecomunicaciones acusaron un crecimiento anual de 18 y 32%, respectivamente (Moguillansky, 1999).¹⁶

En forma paralela, el dinamismo exportador se mantuvo alto pese a la apreciación que experimentó el tipo de cambio real durante la mayor parte de la década de 1990 (gráfico 2). Tres factores intervinieron en este resultado. Primero, el comercio mundial exhibió mayor empuje. En 1980-1989, el volumen del comercio mundial se había expandido a un ritmo anual de 3.7%, que en 1990-1999 subió a 6.2%. Segundo, Chile logró acceso en condiciones preferenciales a nuevos mercados, en virtud de diversos acuerdos comerciales. Tercero, el coeficiente de inversión productiva sin pre-

cedentes anotado en el período dio cabida a un considerable incremento de la productividad del trabajo y de la competitividad externa. Además, cabe tener en cuenta, por un lado, que el grueso de la apreciación registrada en la primera mitad de los años noventa obedeció a un movimiento compensador tras la restricción de divisas que la economía nacional sufrió en los ochenta; y, por otro, que durante aquellos años se aplicó una política efectivamente activa con el fin de cautelar el desarrollo exportador a través de un manejo prudencial de la cuenta de capitales y de la macroeconomía en general.¹⁷ En consecuencia, en los noventa el crecimiento efectivo del PIB total estuvo asociado a dinamismo tanto de los sectores transables como de los no transables. De hecho, las exportaciones y el resto del PIB se expandieron 9.3 y 5.1% al año, respectivamente, en el período 1990-2000.¹⁸ Esto, sumado a la plena utilización de la capacidad productiva (gráfico 1), la estabilidad macroeconómica sostenible y un manejo prudencial, explica el acelerado ritmo de crecimiento de la economía chilena durante gran parte de la década.

En la segunda mitad de los años noventa, sin embargo, el tipo de cambio real se apreció excesivamente, impulsado por una notable afluencia de capitales que excedió la capacidad de absorción eficiente y sostenible. Esto redundó en una asignación de recursos distorsionada y un déficit externo excesivo en 1996-1998, que más que duplicó el de 1990-1995. En consecuencia, se incurrió además en cierta sobreinversión en sectores no transables (particularmente en construcción y comercio), mientras se debilitaba la producción de bienes transables (en especial manufacturas).

De esta manera, se revirtió el logro de la mayor parte de los años noventa, decenio de alto crecimiento de las exportaciones asociado a una expansión sólida del resto del PIB. En esto influyeron los fuertes *shocks* externos experimentados por Chile desde 1998, y el manejo de la macroeconomía real, más neutral y pasivo que en los años precedentes. Ambos factores determinaron un entorno macroeconómico recesivo en que se desvolvieron las empresas a partir de 1998 (gráfico 1).

¹⁷ Véase Ffrench-Davis (2001, cap.IX); Ffrench-Davis, Agosin y Uthoff (1995) y Zahler (1998).

¹⁸ Cifras basadas en el cuadro 4. Los promedios del texto incluyen los años 1991-1997 de pleno empleo, y los años de ajuste a la baja (enfriamiento), que fueron 1990 y 1998-2000. Dado que el 2000 fue un año con una brecha recesiva, el crecimiento del PIB potencial no exportaciones fue en 1990-2000 de 6.3% anual, esto es, superior al 5.1% del PIB efectivo no exportaciones.

¹⁶ Son cifras que deben ser comparadas con un crecimiento anual de 2.6% en infraestructura en 1982-1989.

VI

Observaciones finales

En suma, en las tres últimas décadas Chile vivió un período de excepcional crecimiento de sus exportaciones. Tan notable desempeño estuvo vinculado durante las dos últimas de estas décadas a políticas heterodoxas más bien activas que procuraron preservar un tipo de cambio real competitivo y generar capacidad exportadora, en lugar de limitarse únicamente a implantar reformas económicas ortodoxas, como ocurrió en los años setenta con la liberalización comercial unilateral.

Cuatro conjuntos de factores, que se retroalimentaban recíprocamente, surgen como los de mayor importancia para explicar este desempeño de las exportaciones chilenas. Primero, está probado que un tipo de cambio real depreciado constituye una variable determinante de la trayectoria global de las exportaciones. Segundo, la diversificación en favor de bienes y servicios con mayor valor agregado resulta crucial para el mejoramiento de la calidad de las exportaciones, pues así se puede acceder: i) a una demanda más dinámica y a precios internacionales más elevados, y ii) a eslabonamientos más estrechos entre las exportaciones

y la economía interna. Herramientas de gran significación que se tienen a mano para tal propósito son la estabilidad del tipo de cambio real, incentivos como la devolución simplificada de aranceles a las exportaciones no tradicionales y la integración intrarregional. Tercero, más allá del alcance de este artículo, con el fin de elevar la calidad de las exportaciones se precisa un acentuado esfuerzo nacional dirigido a “completar” los mercados internos de tecnología y de capacitación laboral y los segmentos de largo plazo del mercado de capitales. Cuarto, el impulso exportador debe ser complementado por un entorno macroeconómico interno sustentable y en el que prevalezcan precios macroeconómicos claves que no estén desalineados y que sean adecuados para el desarrollo productivo, de modo de contribuir a materializar un crecimiento liderado por las exportaciones. Este fue el factor decisivo para explicar la asociación positiva entre el dinamismo de las exportaciones y el crecimiento sostenido del PIB en Chile durante gran parte de los años noventa.

Bibliografía

- Agosin, M. R. (2001): Reformas comerciales, exportaciones y crecimiento, en R. Ffrench-Davis y B. Stallings (eds.), *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPAL (la versión original apareció en *Revista de la CEPAL*, N° 68, agosto de 1999).
- Agosin, M.R. y R. Ffrench-Davis (1998): La inserción externa de Chile: experiencias recientes y desafíos, en R. Cortázar y J. Vial (eds.), *Construyendo opciones*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN)/Dolmen Ediciones.
- Alvarez, R. y G. Crespi (2000): Efecto de las políticas de fomento sobre el dinamismo exportador chileno, *El trimestre económico*, vol. 67(4), N° 268, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Bande, J. y R. Ffrench-Davis (1989): *Copper Policies and the Chilean Economy, 1973-88*, Notas técnicas, N° 132, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- Benavente, J.M. (2001): Exportaciones de manufacturas en América Latina: ¿Desarme unilateral o integración regional? serie Macroeconomía del desarrollo, N° 3, Santiago de Chile, CEPAL, abril.
- Caballero, R. y V. Corbo (1989): The effect of real exchange rate uncertainty on exports: empirical evidence, *The World Bank Economic Review*, vol. 3, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial.
- CEPAL (1992): *El comercio de manufacturas de América Latina: evolución y estructura, 1962-1989*, Estudios e informes de la CEPAL, N° 88, Santiago de Chile.
- _____ (1998): *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2001): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2000*, Santiago de Chile.
- Coeymans, J. (1999): *Determinantes de la productividad en Chile: 1961-97*, Cuadernos de Economía, N° 107, Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, abril.
- Díaz, A. y J. Ramos (1998): Apertura y competitividad, en R. Cortázar y J. Vial, eds. *Construyendo opciones*, Santiago de Chile, CIEPLAN/Dolmen Ediciones.
- Ffrench-Davis, R. (1973): *Políticas económicas en Chile: 1952-70*, Santiago de Chile, Ediciones Nueva Universidad.
- _____ (1999), *Macroeconomía, comercio, finanzas: para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, McGraw-Hill Interamericana.
- _____ (2001): *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*, Santiago de Chile, Dolmen Ediciones.
- _____ (en prensa): *Economic Reforms in Chile: from Dictatorship to Democracy*, Ann Arbor, Michigan, University of Michigan Press.
- Ffrench-Davis, R., M. R. Agosin y A. Uthoff (1995): Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad

- macroeconómica en Chile, en R. Ffrench-Davis y S. Griffith-Jones (eds.), *Las nuevas corrientes financieras hacia la América Latina: fuentes, efectos y políticas*, Serie lecturas, N° 81, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Ffrench-Davis, R., P. Leiva y R. Madrid (1991): La apertura comercial en Chile: experiencias y perspectivas, *Estudios de Política Comercial* N° 1, UNCTAD, Nueva York.
- Le Fort, G. y S. Lehmann (2000): El encaje, los flujos de capitales y el gasto: una evaluación empírica, Documento de Trabajo N° 64, Santiago de Chile, Banco Central de Chile.
- Macario, C. (2000): Chile: In search of a new export drive, en C. Macario (ed), *Export Growth in Latin America*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- Macario, C. (ed.) (2000): *Export growth in Latin America*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- Meller, P. (ed.) (1996): *El modelo exportador chileno: crecimiento y equidad*, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- Meller, P. y R. E. Sáez (eds.) (1995): *Auge exportador chileno: lecciones y desafíos*, Santiago de Chile, CIEPLAN/Dolmen Ediciones.
- Moguillansky, G. (1999): *La inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo de expansión?*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/CEPAL.
- Moguillansky, G. y D. Titelman (1993): Análisis empírico del comportamiento de las exportaciones no cobre en Chile: 1963-1990, Documento de trabajo N° 17, Santiago de Chile, CEPAL.
- Sachs, J., F. Larraín y A. Warner (1999): A structural analysis of Chile's long-term growth: history, prospects and policy implications, informe solicitado por el Ministro de Hacienda de Chile, Santiago de Chile, inédito.
- Sáez, S. (1991): *Indicadores de las exportaciones chilenas: 1950-89*, Notas técnicas, N° 138, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1991): La apertura comercial en Chile: experiencias y perspectivas, *Estudios de política comercial*, N° 1, Nueva York.
- Vial, J. (1988): *An econometric study of the world copper market*, Notas técnicas, N° 112, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- Zahler, R. (1998): El Banco Central y la política macroeconómica de Chile en los años noventa, *Revista de la CEPAL*, N° 64, LC/G.2022-P, Santiago de Chile, CEPAL.