

EXPORTACIONES E INDUSTRIALIZACION EN UN MODELO ORTODOXO: CHILE, 1973—1978

*RICARDO FFRENCH-DAVIS**

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

En este artículo se examinan los aspectos más destacados de la promoción de exportaciones en Chile entre 1973 y 1978; se analiza la influencia que diversos aspectos estructurales y coyunturales de la economía chilena han tenido sobre la composición y nivel de las exportaciones; y se exploran algunas repercusiones sobre el desarrollo de la industria nacional.

En la sección I se exponen los aspectos centrales de las políticas de comercio exterior aplicadas entre 1973 y 1978. En la sección siguiente se estudia en detalle la evolución de las exportaciones, según categorías de productos y mercados de destino; con el objeto de ofrecer una perspectiva más amplia para evaluar la expansión del sector, el análisis se extiende al período 1965—1978. En la sección III se examina el marco económico en que se ha realizado la expansión de las exportaciones no tradicionales y los efectos que algunas de ellas han generado sobre la economía nacional. A base de estos antecedentes, se efectúa una

* Miembro de la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN). Naturalmente, las opiniones e interpretaciones contenidas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor.

breve comparación con las experiencias de otros países. Por último, en la sección IV se esbozan algunas conclusiones y linamientos de una estrategia alternativa, que satisfaga más eficientemente las necesidades nacionales.

I. La política de comercio exterior y sus características más destacadas

La política económica vigente en Chile desde 1973 le otorga un papel predominante a la expansión de las exportaciones. La experiencia chilena de estos años se sitúa entre las más ortodoxas. En efecto, ha sido acompañada por una drástica liberalización de las importaciones, por una apertura irrestricta frente a la inversión extranjera y por un pronunciado antiestatismo; y esto se expresa en la abstención de intervenciones directas en la actividad productiva y en la "neutralidad" de las políticas económicas indirectas, en el contexto de una fe profunda en el funcionamiento competitivo del mercado. En estas dos líneas se actuó sistemáticamente durante el quinquenio en que ha estado en aplicación el modelo vigente.¹

Las exportaciones no tradicionales han tenido un aumento significativo, lo que ha llevado a que algunos hablen de un nuevo caso de expansión económica al estilo de Corea del Sur. Las condiciones que caracterizan a ambos casos son, sin embargo, muy distintas, y las perspectivas parecen diferir aún más, en especial en cuanto se refiere al sector industrial.

La característica más notable de la política de comercio exterior vigente es su decidido movimiento hacia el librecomercio; por el mismo se procura alcanzar un régimen donde los precios internacionales (de los bienes comerciables con el exterior) rijan en toda la economía nacional, haya libre entrada y salida de capitales, y el tipo de cambio sea determinado por el mercado. La política de comercio exterior, en consecuencia, coincide con la tónica de todo el programa económico, que busca minimizar la participación del Estado en la actividad económica.

1. Las medidas principales

Indudablemente, el elemento central de la política de comercio exterior ha estado constituido por la drástica reducción de la elevada protección arancelaria con que contaban los sustitutos de importaciones al iniciarse el nuevo régimen. Empero, la meta del proceso de liberalización ha experimentado cambios significativos durante el curso de su aplicación; así, a mediados de 1974, el arancel-meta

¹ La aparente 'neutralidad' se aplicó en un marco de desigualdad en los diferentes ámbitos de la actividad nacional. Su resultado previsible ha sido una notoria mayor concentración del poder y del patrimonio.

Cuadro 1

LIBERALIZACIONES ARANCELARIAS: 1973—1979

(Tasas sobre el valor cif)

	12/73	6/74	8/75	2/76	8/77	7/79
Tasa máxima	≥ 220 %	140 %	90 %	80 %	35 %	10 %
Tasa más frecuente	90 %	60 %	40 %	35 %	20 %	10 %
Tasa promedio	94 %	67 %	44 %	38 %	18 %	10 %

Fuente: Banco Central. Las fechas incluidas en el cuadro comprenden el primero y el último decreto de rebajas, y 4 de los 10 intermedios. No se incluyen los casos de excepción, referidos principalmente el sector automotriz.

máximo que contemplaba la política de liberalización era 60 %²; hacia fines de ese año se insinuaba que la tasa máxima que se aceptaría en el futuro sería sólo de 30 %.³ Poco después se estableció formalmente una tasa para el arancel-meta máximo de 35 %, que es la que guió las sucesivas reducciones aduaneras realizadas hasta 1977, como lo muestra el cuadro 1.

Aparentemente, según las reiteradas declaraciones oficiales, la disminución de la protección a la sustitución de importaciones habría terminado en agosto de 1977. En ese momento, salvo unas pocas excepciones, los aranceles quedaron comprendidos entre 35 % y 10 %; tres meses después, sin embargo, el Ministro de Hacienda anunció otro cambio de política, que consistía en reducir aún más los aranceles, con el objeto de llegar a mediados de 1979 a una tasa uniforme de 10 %. Es ésta una tasa inusitadamente baja en los países en desarrollo, y su ninguna selectividad es excepcional incluso en los países más desarrollados del mundo.⁴ En realidad, aranceles de esa naturaleza se propugnan sólo en los textos más ortodoxos de economía internacional.

Las exportaciones fueron impulsadas por tres vías: un incremento del tipo de cambio efectivo real; la labor promotora de una institución pública denominada

² *Taller de Coyuntura* No. 13, septiembre de 1974, Universidad de Chile, p. 29.

³ S. de la Cuadra, "Estrategias de liberación del comercio exterior chileno", en *Estudios Monetarios IV*, Banco Central de Chile, 1976, sección V.

⁴ Antecedentes sobre aranceles vigentes en Corea del Sur en 1976 y metas de una reducción arancelaria en preparación aparecen en B. Balassa, "Incentives for economic growth in Korea", en *Policy reform in developing countries*, Nueva York, Pergamon, 1977, pp. 148—151. Antecedentes sobre restricciones no tarifarias y dispersión de los aranceles aplicados por Estados Unidos, Japón y la Comunidad Europea a productos de interés para América Latina se presentan en P. Mendive, "Proteccionismo y desarrollo. Nuevos obstáculos de los centros al comercio internacional". *Revista de la CEPAL*, No. 6, segundo semestre de 1978.

Pro-Chile; e incentivos como la devolución del impuesto al valor agregado (IVA).⁵

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

El tipo de cambio se elevó apreciablemente en el curso de 1974 y 1975; en el contexto de una economía interna deprimida (fenómeno que se acentuó notablemente a partir del segundo semestre de 1974), ello facilitó la salida al exterior de una proporción creciente de la producción nacional. Al mismo tiempo, Pro-Chile desarrolló una labor promotora y de información que contribuyó a fortalecer una mentalidad exportadora y a abrir nuevos mercados externos; este esfuerzo recibió un apoyo decisivo durante todo el período en que Chile perteneció al Pacto Andino, proceso de integración con cinco países sudamericanos⁶ que constituyó, hasta 1976, el destino principal para el incremento de las exportaciones no tradicionales (véase el cuadro 8). Por último, se establecieron incentivos tales como la devolución del impuesto al valor agregado pagado por los insumos y la exoneración concedida a las exportaciones mismas del pago de ese gravamen; más recientemente se han puesto en marcha franquicias aduaneras generalizadas para la importación de insumos que se incorporan a las exportaciones.

La política cambiaria comprende la fijación de la tasa de cambio así como de las normas de acceso al mercado cambiario. Reiteradamente, diversos personeros del equipo económico declararon la conveniencia de adoptar una política de tipo de cambio libre de intervención estatal en ambos aspectos. Sin embargo, durante estos cinco años se mantuvo una tasa de cambio administrada por el Banco Central; asimismo subsisten algunas restricciones al acceso al mercado cambiario. De esta manera, la política cambiaria constituye la principal desviación —y quizás la única importante— entre la actual política económica y las recetas tradicionales de los textos de economía ortodoxa.

Hasta mediados de 1976 el tipo de cambio se ajustaba dos a tres veces al mes. A partir de julio de ese año las modificaciones fueron diarias; éstas se anunciaron mensualmente hasta febrero de 1978, fecha en la cual se dió a conocer una tabla de modificaciones diarias para el resto de dicho año. La intensidad y dirección

5 Otros dos instrumentos, que consisten en los créditos de exportación y rebajas del costo ex-aduana de los componentes importables, tuvieron menor significación relativa. La devolución del IVA, que se efectúa en virtud de la aplicación del impuesto según la norma de destino, es compatible con la 'neutralidad' de la política económica.

6 Un examen de las principales características y alcances del Pacto Andino (Acuerdo de Cartagena) se desarrolla en R. Ffrench-Davis, "El Pacto Andino: un modelo original de integración", en E. Tironi, ed., *Pacto Andino: carácter y perspectivas*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1978.

Cuadro 2
TIPO DE CAMBIO REAL
(Pesos por dólar norteamericano)

Fechas	Tipo de cambio nominal (1)	Tipo de cambio real (2)	Variación % real entre fechas (3)	Variación % real entre fechas	
1974	0.83	21.71			
1/76	9.19	27.18	25.2		
6/76	13.54	23.31	—14.2		
7/77	20.96	20.66	—11.4		
10/77	24.70	22.25	7.7		
2/78	29.12	25.11	12.9		

Nota: El tipo de cambio nominal (pesos por dólar) se deflacionó por un promedio simple del índice de precios al consumidor y del componente nacional del índice de precios al por mayor, y se inflacionó por un índice de los precios externos; ambos índices tienen base 100 para el promedio de 1977. La metodología para estimar el índice de precios externos se desarrolla en R. Ffrench-Davis, *Políticas económicas en Chile, 1952—70*, Santiago de Chile, Ed. Nueva Universidad, 1973, apéndice 1. Las fechas indican modificaciones de la política cambiaria.

de los ajustes han cambiado a lo largo de estos cinco años. En una primera etapa, la intensidad de las minidevaluaciones permitió que la tasa cambiaria real mejorara en forma ostensible, como se aprecia en el cuadro 2, columna 2. A partir de comienzos de 1976 esa tendencia se revierte de manera notoria. Más aún, en junio de 1976 y marzo de 1977 se producen dos revaluaciones que significan fuertes reducciones del tipo de cambio real: la suma de esos cambios implica un deterioro del orden de un 25 % en ese lapso.⁷ Sin embargo, al cabo de pocos meses, se adopta una política contrapuesta que consiste en dos sucesivas devaluaciones, que provocan una recuperación parcial del nivel real logrado en 1976. Por consiguiente, la evolución del precio real del dólar en Chile ha sido inestable, provocando fluctuaciones en la rentabilidad relativa de las exportaciones.

Además, cabe destacar en el ámbito cambiario, que se ha liberalizado sucesivamente el acceso a la compra de divisas. Ello se expresa, por ejemplo, en la ampliación de las cuotas de moneda extranjera que pueden adquirir los turistas nacionales y en la disminución de los controles sobre las operaciones de cobertura de importaciones. Sin embargo, aún subsisten ciertos controles sobre el endeudamiento externo y la compraventa de divisas.

⁷ Los resultados son extremadamente sensibles al índice de precios internos que se utilice como deflacionador, en especial durante 1974. Aquí se empleó un índice combinado, descrito en la nota del cuadro 2.

2. *Expansión del intercambio y balanza de pagos*

Como antes quedó expuesto, el intercambio con el exterior se ha visto afectado por una serie de medidas de política económica. Veamos a continuación qué efectos han tenido sobre el volumen del intercambio comercial.

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 excepción más notable la constituye el bajo nivel real de las importaciones de equipos y maquinarias.

En el área de las compras en el exterior, el comportamiento de las diferentes categorías de rubros es muy heterogéneo entre sí.

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

En cambio, las importaciones de bienes de consumo no alimenticio, donde se concentra la mayoría —aunque no la totalidad— de las importaciones suntuarias, se elevan en 112 % y representaron el 15 % del total en 1978; esto es, *más que todas las importaciones de equipos y maquinarias*.

En síntesis, en la actualidad se están importando profusamente muchos rubros que, desde hace decenios, iba abasteciendo progresivamente la industria nacional; una proporción elevada de estas importaciones 'no tradicionales' ha sustituido a producción nacional que, en condiciones *normales* (nivel de demanda agregada no deprimida y tasas de protección 'razonables') puede realizarse en forma eficiente. Este tema, así como los referidos a las importaciones suntuarias y a la manera más eficiente de reemplazar las producciones que efectivamente eran ineficientes, no se aborda aquí, con el propósito de retomar el tema de las exportaciones.

Las exportaciones no tradicionales tuvieron una expansión notoria, especialmente intensa en 1975 y parte de 1976, a pesar de la recesión de los mercados internacionales. Sin embargo, con la notable excepción de algunos productos agropecuarios y de uno de origen minero, la mayoría de las exportaciones no tradicionales muestra cierta reducción del ritmo de expansión a partir del segundo semestre de 1976 (véase el cuadro 4). Cuatro factores contribuyen a explicar este último comportamiento: la reciente reactivación de la demanda interna, el retiro del Pacto Andino, las revaluaciones del tipo de cambio y la bajísima tasa de inversión interna. Todos ellos se conjugan para operar simultáneamente

Cuadro 3

BALANZA DE PAGOS: 1977—1978
(Millones de dólares corrientes)

	1977	1978
Exportaciones fob	2 177	2 480
Importaciones cif	2 244	3 002
<i>Saldo comercial</i>	—67	—522
Intereses y utilidades	—362	—463
Otros (fletes, turismo, etc.)	30	170
<i>Saldo de la cuenta corriente</i>	—399	—815
Capitales autónomos	392	1 432
(Inversión directa)	(19)	(162)
<i>Saldo de la balanza de pagos</i>	—7	617

Fuente: Banco Central de Chile. Las cifras corresponden a una estimación según el *Boletín Mensual* de junio de 1979 y antecedentes de "Indicadores de comercio exterior" de igual fecha. El precio nominal de la libra de cobre es de 59.3 y 61.9 centavos de dólar en 1977 y 1978, respectivamente.

como freno a la expansión sostenida de las exportaciones no tradicionales. En la próxima sección volveremos sobre este tema.

La balanza de pagos muestra déficit en la cuenta comercial y en la corriente, tanto para 1977 como para 1978. Ambos déficit indican una tendencia a acrecentarse. Sin embargo, como es obvio, su magnitud futura dependerá de la evolución del precio del cobre y de cómo se apliquen las políticas económicas que influyen más directamente sobre el comportamiento del sector externo: el diseño de políticas relacionadas con la demanda agregada, nivel de inversiones, estrategia de desarrollo industrial, tipo de cambio, aranceles, etc., inciden en forma decisiva.

A pesar de ambos déficit, el Banco Central aparece acumulando un elevado nivel de reservas internacionales (brutas en 1977, y brutas y netas en 1978). Ello obedece a un extraordinario ingreso de capitales financieros, provenientes sobre todo de instituciones bancarias. La magnitud de estos flujos más que duplica la amortización de la deuda externa prevista para 1978. Una proporción del excedente fue captada por el Banco Central, aumentando así sus reservas internacionales; el saldo del mayor endeudamiento bruto experimentado por Chile cubre el gasto creciente en importaciones y el consiguiente déficit en cuenta corriente que muestra la balanza de pagos.

La inversión extranjera directa ha registrado niveles mínimos durante el quinquenio, a pesar de la dictación sucesiva de normas cada vez más favorables

para el capital foráneo. En 1978, cuando alcanza un monto más significativo, la inversión neta representa sólo una quinta parte del ahorro externo recibido por Chile, y corresponde predominantemente a la compra realizada por Exxon de una empresa nacional productora de cobre.

II. Composición y nivel de las exportaciones

En esta sección se examinará el comportamiento de las exportaciones chilenas entre 1965 y 1978, desde tres ángulos. En primer lugar, se analiza la evolución según se trate de exportaciones tradicionales y nuevas; en seguida se examina cuál ha sido la contribución de las exportaciones del sector industrial; por último, se desagregan los antecedentes disponibles según los mercados de destino. Puesto que la inflación mundial fue significativa durante el curso del período estudiado, todas las cifras monetarias se expresan en valores de poder adquisitivo constante.⁸

La desagregación por categorías de productos y mercados de destino, y la corrección por la desvalorización del dólar, permiten evaluar con mayor precisión la evaluación efectiva de las exportaciones y percibir la heterogeneidad de tendencias que han mostrado sus diversos componentes.

1. *Las exportaciones no tradicionales*

Con frecuencia las exportaciones de los países en desarrollo se clasifican en tradicionales y nuevas, o mayores y menores. Naturalmente, la clasificación es arbitraria. En el caso de Chile, hasta 1973 las exportaciones tradicionales comprendían el cobre, molibdeno, hierro, salitre y yodo, todos productos de origen minero. En la actualidad, las instituciones públicas también clasifican en esa categoría a la harina de pescado, el papel, la celulosa y la cartulina, productos cuya exportación se desarrolló intensamente durante el decenio anterior. Las exportaciones no tradicionales comprenden todo el resto.⁹

⁸ Nótese que se habla de *valores reales* y no de *quantum* de las exportaciones. El índice de precios externos utilizado en este estudio muestra que los precios de los países industrializados se han duplicado entre 1970 y 1977, y que se multiplicaron por 2.59 entre 1965 y 1978. Este índice se construyó a base de los precios unitarios de exportación de los países más representativos en el intercambio comercial con Chile. Una comparación de los resultados ofrecidos por diferentes índices aparece en "Índice de precios externos y valor real del comercio internacional de Chile", *Notas Técnicas* No. 15, Santiago, CIEPLAN, abril de 1979.

⁹ El resto incluye, entre otros, productos como lentejas y lana, que se exportan desde hace muchos años, pero en valores menores que las exportaciones clasificadas como tradicionales.

Cuadro 4
EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES
(Millones de dólares de 1977)

	Años							Semestres				
	1965	1970	1974	1975	1976	1977	1978	1976 (II)	1977 (I)	1977 (II)	1978 (I)	1978 (II)
I. <i>Tradicionales a)</i>	1 367.6	1 897.0	2 257.1	1 129.9	1 545.7	1 377.1	1 233.6	807.8	724.3	652.8	603.4	630.2
Cobre	(1 075.3)	(1 672.9)	(2 070.2)	(920.5)	(1 342.5)	(1 178.1)	(1 049.7)	(689.9)	(626.7)	(551.4)	(518.3)	(531.4)
II. <i>Semi-tradicionales b)</i> ..	41.2	93.2	174.5	129.4	210.7	215.0	226.7	112.9	105.0	110.0	107.3	119.4
III. <i>No tradicionales</i>	142.2	225.9	293.7	440.5	510.3	588.5	644.9	240.9	299.9	288.6	348.0	296.9
Fruta fresca	20.0	23.5	22.3	42.8	58.0	64.1	90.6	14.7	45.6	18.5	71.8	18.8
Pino insignie	3.8	7.4	11.6	21.4	21.4	54.5	65.1	12.5	27.4	27.1	35.8	29.3
Cobre semielaborado ..	21.1	28.1	36.8	25.7	49.0	45.3	40.1	31.6	22.8	22.5	18.4	21.7
Oxido de molibdeno ..	6.1	9.5	24.7	31.0	23.2	30.9	62.4	12.5	14.0	16.9	28.6	33.8
Azúcar	—	—	—	42.5	—	12.4	9.9	—	—	12.4	4.8	5.1
Otros	91.2	157.4	198.3	277.1	358.7	381.3	376.8	169.6	190.1	191.2	188.6	188.2
IV. <i>Total</i>	1 551.0	2 216.1	2 725.3	1 699.8	2 266.7	2 180.6	2 105.2	1 161.6	1 129.2	1 051.4	1 058.7	1 046.5

Fuente: "Estructura y destino de las exportaciones chilenas: 1965—78" (mimeografiado), Santiago de Chile, CIEPLAN, marzo de 1979. Hasta el primer semestre de 1976 las cifras de exportaciones no tradicionales provienen de la Superintendencia de Aduanas y de la *Balanza de Pagos* publicada por el Banco Central; desde el segundo semestre de ese año, 1976 (II), corresponden a Embarques del Banco Central.

a) Comprende cobre, molibdeno, otros subproductos del cobre, hierro, salitre y yodo.

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

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

Las exportaciones totales experimentaron pronunciados altibajos de un año a otro. Estas fluctuaciones estuvieron estrechamente ligadas a las variaciones del precio del cobre, que durante todo el período ha constituido la principal exportación nacional.¹⁰

Al margen de las fluctuaciones experimentadas, las exportaciones chilenas muestran un notorio crecimiento de las ventas no tradicionales, como se observa en el cuadro 4. Su participación en el producto geográfico bruto (PGB) se eleva en 3 puntos entre 1970 y 1977.¹¹ Ello permite que las exportaciones totales hayan alcanzado a 18 % del PGB en 1977.

En años recientes, ha sido común que la expansión de las exportaciones no tradicionales se mida con respecto a 1973. Ello ofrece una visión errónea, pues durante los años 1972 y 1973 las ventas al exterior se situaron en niveles anormalmente bajos, que subestimaban la capacidad de exportación del país. Esta capacidad se torna evidente en forma más adecuada por las exportaciones reales registradas en 1970 o 1971. Con el objeto de lograr una perspectiva más amplia, en el cuadro 4 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.¹² Por último, el rubro 'Otros', que constituye el resto de

¹⁰ Las cifras expresadas en poder adquisitivo constante se corrigen por la desvalorización del dólar. Sin embargo, no eliminan los efectos de fluctuaciones *reales* del precio de los diferentes rubros de exportación. La cotización real del cobre fue bastante elevada en 1968—1970; luego estuvo por debajo de los niveles normales hasta mediados de 1973; durante el primer año del actual gobierno alcanzó niveles máximos no logrados con anterioridad; durante los últimos cuatro años su precio ha fluctuado alrededor de niveles que pueden estimarse entre 15 y 25 % por debajo de lo normal.

¹¹ El PGB se estimó en US\$ 14 500 millones y el valor total de las exportaciones se recomputó reemplazando el valor efectivo de las exportaciones de cobre por el valor *normalizado* de éstas; para ello se utilizó un precio de US\$ 0.80 por libra de cobre electrolítico, estimado un valor normal para 1977. Esto implica un nivel de exportaciones superior en US\$ 400 millones al valor efectivo registrado en ese año.

¹² En las exportaciones se registra el valor bruto fob de las ventas de azúcar, y se clasifican como industriales.

Cuadro 5

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

	1970- 1965 a)	1974- 1973 b)	1975- 1974	1976- 1975	1977- 1976	1978- 1977	1978 (I)- 1977 (I)	1978 (II)- 1977 (II)
I. <i>Tradicionales</i>	6.8	19.0	—49.9	36.8	—10.9	—10.4	—16.7	—3.5
Cobre	(9.2)	(23.7)	(—55.5)	(45.8)	(—12.2)	(—10.9)	(—17.3)	(—3.6)
II. <i>Semi-tradicionales</i>	17.7	55.4	—25.8	62.8	2.0	5.4	2.2	8.5
			87.2*					
III. <i>No tradicionales</i>	9.7	16.3	35.5	28.2	12.9	10.2	14.4	5.6
(excluida el azúcar)		30.0*						
Fruta fresca	3.3	—5.1	91.9	35.5	10.5	41.3	57.5	1.6
Pino insignie	14.3	56.8	84.5	0.0	154.7	19.4	30.7	8.1
Cobre semielaborado ..	5.9	31.0	—30.2	90.7	—7.6	—11.5	—19.3	—3.6
Oxido de molibdeno ..	9.3	42.8	25.5	—25.2	33.2	101.9	104.3	100.0
Otros	11.5	12.5	39.7	29.4	6.3	—1.2	—0.8	—1.6
			26.0*					
IV. <i>Total</i>	7.4	20.5	—37.6	33.4	—3.8	—3.5	—6.2	—0.5
			23.0*					

Fuente: Cuadro 4.

a) Tasa acumulativa anual.

b) Tasa de variación *total* con respecto a una estimación de la "capacidad de exportación del país" existente en 1973. Esta se calculó sobre la base de las exportaciones efectivas de 1970 y 1971, escogiéndose los valores considerados más 'normales' en cada año. Cuando la "capacidad de exportación" coincide con el valor real efectivo de 1970, aparece sólo una tasa por rubro; cuando no coinciden, se muestra también la tasa de variación total entre 1970 y 1974, la que se señala con un asterisco. La estimación de la "capacidad de exportación" se realizó en forma extremadamente conservadora, por lo que tiende a sobreestimar la tasa de crecimiento de las exportaciones durante ese periodo.

las exportaciones no tradicionales, comprende muchos cientos de artículos de naturaleza tan diversa como lentejas y calderas. En el cuadro 5 se muestran las tasas de variación anual de los rubros contenidos en el cuadro anterior.

Los antecedentes expuestos en ambos cuadros revelan que ya antes de 1974 se habían registrado tasas significativas de expansión. En efecto, las exportaciones no tradicionales, aun cuando de monto reducido, crecieron 10 % por año entre 1965 y 1970, y el grupo de 'Otros' lo hizo a razón de 12 %. La expansión de las ventas industriales, como se mostrará más adelante, fue aún mayor. En consecuencia, antes de la aplicación del actual modelo ya existía cierto dinamismo del sector exportador.

Cuadro 6

EXPORTACIONES INDUSTRIALES
(Millones de dólares de 1977)

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

Fuente: Banco Central, *Balanza de Pagos* hasta 1975; *Boletines Mensuales y Embargos* para 1976—78.

a) Comprende pino insignie y otras maderas sin aserrar o simplemente aserradas.

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

En 1971 muchos rubros continúan con una tendencia al crecimiento. Sin embargo, el conjunto de las exportaciones no tradicionales registra un nivel similar al del año precedente. Una prolongada congelación del tipo de cambio nominal y un persistente aumento de la demanda agregada contribuyen a explicar una contracción generalizada de las exportaciones no cupreras durante el bienio siguiente. Esta tendencia se revierte drásticamente al iniciarse la aplicación del actual modelo económico. Entre fines de 1973 y 1976, la expansión de las ventas en el exterior es muy pronunciada; durante ese lapso surgen numerosas líneas nuevas de exportación y se observa un incremento generalizado en los diversos rubros no tradicionales. El crecimiento global continúa en los años siguientes, pero con un ritmo más moderado y decreciente.

Por último, la tendencia difiere entre productos. En el cuadro 4 se aprecia que hasta 1978 persiste la expansión acelerada de tres rubros, que son la fruta fresca (uva y manzanas, principalmente), el pino insignie (troncos y madera simplemente aserrada) y el óxido de molibdeno. En cambio, el resto de los no tradicionales ('Otros') muestra un crecimiento que se atenúa notablemente después de 1976, manteniéndose prácticamente estancado durante el último año y medio del período.¹³ En efecto, si la información se desagrega en semestres, como se hizo en los

¹³ La tasa de variación depende de cuál sea la definición que se adopte del grupo 'Otros'. Si se incluye el óxido de molibdeno, la tasa de aumento de 1978 sube a 6.6 %; si se incluye en vez el cobre semielaborado, la tasa es —2.3 %.

cuadros 4 y 5, se podrá apreciar con claridad el fenómeno de estancamiento registrado durante los últimos tres semestres.

En síntesis, algunos rubros de origen primario continúan creciendo intensamente, en tanto que el resto parece aumentar a un ritmo definitivamente más lento después de 1976. Cabe destacar que dentro del grupo 'Otros' hay numerosos rubros que aún se expanden, pero también hay muchos que se contrajeron en el curso de los últimos cuatro semestres del período que abarca este estudio. Dentro de ese contexto, el continuado incremento de tres rubros basados en recursos naturales (frutas, maderas y óxido de molibueno) explica que el conjunto de exportaciones no tradicionales muestre un crecimiento apreciable hasta el presente, aun cuando con un ritmo claramente menor que en 1974—76.

2. *Las exportaciones industriales*

En la clasificación precedente las exportaciones mineras y agropecuarias están entremezcladas con las de manufacturas.¹⁴ El cuadro 6 se concentra en las exportaciones de origen industrial, clasificadas de acuerdo a la definición de la CIIU. Se han desagregado los seis rubros principales, todos los cuales están basados fuertemente en recursos naturales abundantes en Chile. Dos de ellos —el papel y la celulosa— implican, sin embargo, significativos procesos de elaboración; la mayor parte de la capacidad productiva existente en 1978 en estos rubros se construyó o inició en el decenio anterior. Respecto de otros dos rubros importantes, como son la harina de pescado y el cobre semielaborado, puede apreciarse que el valor de sus exportaciones es muy fluctuante. Los altibajos del primero obedecen a los cambios imprevisibles que se producen en la disponibilidad de materia prima (principalmente anchovetas) y las pronunciadas variaciones del precio internacional, fenómeno que también afecta al cobre semielaborado y a la mayor parte de las exportaciones basadas en recursos naturales. En lo que se refiere al óxido de molibdeno se han registrado incrementos más recientes de la capacidad de producción. Es preciso tener presente, empero, que el valor agregado sobre el concentrado de molibdeno, un subproducto del cobre obtenido por CODELCO, es normalmente inferior al 10 % del valor bruto.¹⁵ Por otra parte, el precio de

¹⁴ El grupo 'Otros' del cuadro 4, contiene exportaciones mineras y agropecuarias; la suma de éstas representa alrededor de una cuarta parte del mencionado grupo.

¹⁵ Esto es, cuando 20 millones de dólares de concentrado se convierten en Chile en óxido de molibdeno y se exportan bajo esta forma, las exportaciones del producto 'tradicional' molibdeno bajan en 20 millones de dólares y las exportaciones 'no tradicionales' de óxido de molibdeno aumentan entre 21 y 22 millones de dólares: el saldo neto, en el caso del ejemplo expuesto, alcanzaría a no más de 2 millones de dólares de valor agregado. El valor agregado a precios internacionales depende de la situación de los mercados externos; en ocasiones, la brecha entre las cotizaciones de ambos productos aumenta notablemente, en especial cuando se trata de ventas de volúmenes marginales.

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	76/70	77/76	78/77
<i>Grupo Andino</i>	40.8	45.7	125.8	123.3	108.7	2.9	65.9	20.6	-2.0	-11.8
(Otros no tradicionales) . .	(14.3)	(24.4)	(91.4)	(88.2)	(75.1)	(14.3)	(93.5)	(36.2)	(-3.5)	(-14.9)
Comunidad Económica										
Europea	41.8	64.8	86.0	104.0	129.4	11.6	15.2	12.8	20.9	24.4
Brasil	16.9	34.9	41.2	61.7	53.8	19.9	8.7	16.0	49.8	-12.8
Argentina	37.7	55.8	77.2	61.5	70.8	10.3	17.6	12.7	-20.3	15.1
Japón	15.4	15.7	18.5	30.3	31.8	0.5	8.6	3.1	63.8	5.0
Estados Unidos	30.7	30.6	72.7	91.1	98.6	-0.1	54.1	15.5	25.3	8.2
Resto	42.6	46.2	88.9	116.6	151.8	2.0	38.7	13.0	31.2	30.2
<i>Total no tradicionales</i> . . .	225.9	293.7	510.3	588.5	644.9	6.8	31.8	14.5	15.3	9.6
(Otros no tradicionales) . .	(157.4)	(198.3)	(358.7)	(381.3)	(376.8)	(5.9)	(34.5)	(14.7)	(6.3)	(-1.2)

Fuente: "Estructura y destino de las exportaciones chilenas: 1965—78", *op. cit.*

ambos productos aumentó más de 50 % en términos reales desde 1974 hasta mediados de 1978; la tendencia al alza del mercado internacional se acentuó en 1978, lo que explica en una proporción significativa el mayor valor exportado, tanto de concentrados como de óxido.

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

El cuadro 6 presenta también la evolución del 'Resto' de las exportaciones de manufacturas, que incluyen numerosos rubros, varios de ellos con altos grados de elaboración. Su evolución puede constituir un anticipo del comportamiento futuro de las exportaciones propiamente industriales. Las tasas de expansión anual de este grupo de exportaciones fueron las siguientes: 16 % anual en 1965—1970, 15 % en 1974¹⁶; 40 % en 1975; 48 % en 1976, y 3 % en 1977 y en 1978.

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

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

Cuadro 8

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

País o agrupación	Monto del aumento				Participación % en el crecimiento			
	1974-	1976-	1977-	1978-	1974-	1976-	1977-	1978-
	1970	1974	1976	1977	1970	1974	1976	1977
Grupo Andino	4.9	80.1	—2.5	—14.6	7.2	37.0	—3.2	—25.9
Otros no tradicionales	(10.1)	(67.0)	(—3.2)	(—13.1)	(24.7)	(41.8)	(—14.2)	(—291.1)
Comunidad Económica Europea	23.0	21.2	18.0	25.4	33.9	9.8	23.0	45.0
Brasil	18.0	6.3	20.5	—7.9	26.6	3.0	26.2	—14.0
Argentina	18.1	21.4	—15.7	9.3	26.7	9.9	—20.0	16.5
Japón	0.3	2.8	11.8	1.5	0.4	1.3	15.1	2.7
Estados Unidos	—0.1	42.1	18.4	7.5	—0.1	19.4	23.5	13.3
Resto	3.6	42.7	27.7	35.2	5.3	19.7	35.4	62.4
<i>Total</i>	67.8	216.6	78.2	56.4	100.0	100.0	100.0	100.0
(Otros no tradicionales)	(40.9)	(160.4)	(22.6)	(—4.5)	(60.3)	(74.1)	(28.9)	(—8.0)

Fuente: Cuadro 7.

3. Mercados de destino

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

Las ventas en el Mercado Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) son las que mostraron una expansión más significativa, que fue particularmente intensa en el bienio 1975—1976. Durante esos dos años, el Mercado Andino absorbió el 37 % del incremento de todas las exportaciones no tradicionales, como lo indican los cuadros 7 y 8. La participación se eleva a 42 % de la expansión registrada por el grupo 'Otros' no tradicionales. Esto es, el aporte del Mercado Andino a la expansión de las nuevas exportaciones fue muy significativo, en especial respecto de los bienes manufacturados; en efecto, en 1976 más de la mitad del total de las exportaciones metalmecánicas se dirigía al Mercado Andino. La rápida expansión de estas exportaciones se detuvo bruscamente con el retiro de Chile del Pacto Andino en octubre de 1976.¹⁷ Incluso, en los dos

¹⁷ El análisis de las causas del retiro de Chile y de los costos económicos que irroga para Chile se descarrullan en R. Ffrench-Davis, "Pacto Andino y librecambismo", en *Mensaje*, Santiago, octubre de 1976, y *Estudios Internacionales*, Buenos Aires, abril-junio de 1977.

años siguientes las exportaciones no tradicionales (reales) de Chile a ese mercado disminuyeron 2 % y 12 %, respectivamente (véase el cuadro 7). La significación del Mercado Andino para Chile se acentúa a medida que se excluyen las exportaciones intensivas en recursos naturales, en las cuales tienen menor incidencia las ventajas del acceso preferencial a dicho mercado.

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

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

III. Efectos de las exportaciones y perspectivas futuras

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

1. El marco económico

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

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

del retiro del Pacto Andino, están la ausencia de crecimiento económico durante estos cinco años y el bajo nivel de la inversión interna.¹⁸

La economía chilena ha sufrido una fuerte depresión de la demanda efectiva, provocada principalmente por la conducción de la política económica.¹⁹ Luego de cierta 'normalización' de la actividad económica registrada durante el primer año de aplicación del modelo vigente, una intensa restricción de la demanda llevó a una baja del Producto Geográfico Bruto (PGB) *per capita* de 13 % en 1975.²⁰ En el trienio siguiente las cifras oficiales muestran una reactivación significativa; no obstante, debe reiterarse que el PGB *per capita* aún no ha recuperado el nivel de 1974. En otros términos, la producción efectiva del país no ha crecido en el curso del quinquenio de aplicación del actual modelo económico. En consecuencia, el aumento de las exportaciones se ha logrado ya sea mediante un cambio de la composición del PGB, o a expensas del consumo interno, o por la subutilización de la capacidad instalada para el mercado interno que provocó la política económica. Estas tres fuentes aparecen, aunque en proporciones disímiles, en muchas de las nuevas exportaciones; dos casos significativos se examinarán más adelante.

En el campo laboral, por una parte, la actividad sindical ha sido restringida en forma intensa; por otra, la desocupación abierta se elevó desde niveles históricos del orden de 6 % a cerca del 20 % de la fuerza de trabajo en 1975. Con posterioridad, la situación ocupacional mejoró parcialmente, para mantenerse desde fines de 1976 en una tasa de desempleo de alrededor de 13 %, esto es, más que el doble de la tasa de desocupación de los quinquenios precedentes.²¹ Por último, los salarios sufrieron una baja real notable en 1974; luego de una paulatina recuperación, en 1978 (según el índice oficial de sueldos y salarios) se acercaron a los niveles de 1970. En el curso del último quinquenio, la relación tipo de cambio/salarios fue favorable para el primero, elevando por ese concepto

¹⁸ Ello no está en contradicción con la existencia de algunas inversiones en la producción de rubros exportables, como se señala más adelante.

¹⁹ Véase J. Ramos, "El costo social: hechos e interpretaciones", en *Estudios de Economía*, Universidad de Chile, Santiago, segundo semestre de 1975, y A. Foxley, "Inflación con recesión: las experiencias de Brasil y Chile", en *Colección Estudios CIEPLAN* No. 1, Santiago, 1979.

²⁰ Cifras oficiales estimadas por ODEPLAN, reproducidas en los *Boletines Mensuales* del Banco Central. Las cifras se refieren al concepto de Gasto del PGB; es decir, se ha descontado la pérdida de ingreso registrada en 1975 debido al deterioro de los términos del intercambio provocado por la baja del precio del cobre y el alza del precio del petróleo.

²¹ Cifras para la ciudad de Santiago, que comprende aproximadamente 40 % de la población activa, y que publica trimestralmente el Departamento de Economía de la Universidad de Chile. La desocupación en el resto de los centros urbanos del país es aún mayor según encuestas de la misma institución y del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) que abarcan 1977 y 1978.

la rentabilidad de las exportaciones. Desde una perspectiva economicista y a corto plazo, esos tres aspectos —represión de la actividad sindical, desocupación y baja de salarios— facilitaron la expansión del sector exportador.

Finalmente, la inversión estuvo deprimida durante todo el período. En 1978, otra vez según cifras oficiales de ODEPLAN, la inversión geográfica bruta en capital fijo alcanzó a menos de 12 % del PGB. Es éste un coeficiente claramente inferior a los niveles históricos y apenas suficiente para compensar el desgaste del stock de capital. De hecho, transcurridos cinco años, ni la inversión extranjera directa ni la inversión privada nacional respondieron a las expectativas de los propugnadores del modelo económico. Al margen del sistema político y económico que tenga Chile, es indudable que el incremento de la inversión constituye una variable esencial para que se sostenga una expansión elevada del conjunto de las exportaciones y para que se reinicie el crecimiento efectivo de la producción.

2. *Procedencia de las exportaciones*

Como antes se señaló, el incremento de las exportaciones puede proceder de una mayor utilización de la capacidad productiva, de un incremento de ésta o de la reducción del consumo interno.²²

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

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

²² La expansión de las exportaciones también podría provenir de un aumento de los precios de venta que fuese superior al del índice de precios externos que se ha utilizado para deflacionar todos los valores monetarios, o de un cambio de la composición del consumo.

Naturalmente, la reactivación posterior de la demanda interna tiende a provocar el efecto inverso sobre los saldos exportables; esto es, contribuye a reducir el volumen de las exportaciones. Sin embargo, la simetría es parcial, pues el potencial exportador de Chile estaba insuficientemente aprovechado al inicio del período. Por lo tanto, es probable que una proporción importante de las exportaciones facilitadas por la depresión de 1974—76 tienda a subsistir con posterioridad a la desaparición de ésta, pero sin el ritmo de expansión de aquellos años.

La capacidad de producción de la economía nacional en su conjunto ha permanecido estancada durante el último sexenio, aunque su composición ha tendido a modificarse en favor de algunas actividades exportadoras. El proceso fue lento y limitado, debido al escaso dinamismo de la economía nacional. En efecto, la restructuración de la capacidad de producción es más fácil en una economía en rápido crecimiento y con una elevada tasa de inversión. Ninguna de estas dos condiciones estuvo presente durante el período estudiado. No obstante, los incentivos a la exportación alentaron cierta inversión en esta actividad, incrementando la capacidad productiva de algunos sectores.²³ Entre las nuevas inversiones cabe citar una de magnitud, terminada en 1978, destinada a producir pellets a partir del mineral de hierro nacional; ésta inversión fue realizada por la empresa siderúrgica estatal (CAP).

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

Entre 1968 y 1972 se realizaron plantaciones relativamente importantes de manzanos y parronales, hechas bajo el impulso del Plan de Desarrollo Frutícola entonces vigente; créditos selectivos, construcciones de centrales frutícolas e inversiones en áreas afectadas por el proceso de Reforma Agraria contribuyeron al incremento de los cultivos de frutales; de esta manera, la superficie plantada se expandió 60 % entre 1965 y 1974.²⁴ Desde 1976 esta inversión readquirió importancia, con una tendencia creciente. Las plantaciones recientes fueron realizadas y financiadas principalmente por el sector privado y se localizan en

²³ Como la inversión interna neta ha sido insignificante, en términos macroeconómicos, parte de la depreciación de otros sectores productivos se ha reinvertido en las actividades exportadoras. Asimismo ha habido alguna reconversión, inducida por los fuertes cambios de rentabilidades relativas generados por la política económica.

²⁴ Cifras citadas en J. Franco Mesa, "El desarrollo agrícola en el período de reformas", *Revista Mensaje*, No. 274, noviembre de 1978.

muchas unidades medianas a través de varias regiones del país. Como es obvio, la expansión registrada hasta 1978 en las exportaciones no se origina en las inversiones más recientes, debido al período de maduración requerido por estas plantaciones. Y en el caso de las forestales, es bastante más amplio: por ejemplo, el pino insigne requiere entre 18 y 25 años para alcanzar el punto óptimo de explotación maderera. En consecuencia, la expansión de las exportaciones de los años recientes se apoya sobre inversiones realizadas antes de 1973; a su vez, en el quinquenio posterior se efectuaron inversiones sustanciales en ambos rubros, los que posibilitan exportaciones futuras.

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

La producción de celulosa adquirió importancia en el curso de la década pasada, con un notable incremento del valor de sus exportaciones. Sin embargo, su expansión fue más acentuada entre 1974 y 1977, cuando la celulosa constituyó por sí sola un séptimo de todas las exportaciones industriales. Esta expansión obedece al comienzo de las actividades de dos plantas de celulosa impulsadas por el sector público en los años sesenta, programadas para entrar en actividad en 1972 y 1973, respectivamente, aunque de hecho inician su producción comercial en 1974 y 1976. La exportación de estas dos plantas, que alcanzó a US\$ 54 millones en 1977, explica prácticamente la expansión real de este rubro desde 1974.

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

La demanda interna es muy sensible a la construcción de viviendas y a la fabricación de muebles. Ambos sectores estuvieron en condiciones notoriamente deprimidas, tanto con respecto a 1974 (año de intensa actividad en la construcción) como con relación a los años inmediatamente precedentes. En efecto, el uso nacional de madera aserrada en 1977 habría sido 35 % inferior al alcanzado como promedio en 1970—1974. A su vez, la exportación física aproximadamente se quintuplicó.²⁵ Esta expansión permitió compensar la disminución de la demanda.

25 El incremento en valores monetarios reales es de 250 %.

da interna y ofrecer mercado adicional a un aumento de la producción cercano al 30 %. Es decir, la mayor exportación proviene, en proporciones relativamente similares, tanto de una reducción de la demanda interna como de un aumento de la producción.

Las maderas aserradas representan alrededor de un 10 % de las exportaciones no tradicionales; con la celulosa, a su vez, constituyen una cuarta parte de las exportaciones manufacturadas.²⁶ En consecuencia, dado su peso significativo, los antecedentes sobre ambos rubros describen el comportamiento de un segmento importante de las mayores exportaciones nacionales, de su producción y de su consumo interno.

Por otra parte, lo que acontece con el sector forestal sugiere la dirección de la tendencia predominante que seguirían las exportaciones dentro del modelo vigente. La producción de celulosa —esto es, un producto forestal elaborado— aumentó por la existencia de establecimientos cuya construcción se decidió e inició en los años sesenta. Por lo tanto, una expansión mayor que la capacidad instalada está sujeta a la realización de nuevas inversiones, que no están en marcha, y que luego de iniciadas requerirían un largo período de maduración. El rubro de mayor crecimiento en 1977 fueron las maderas aserradas, que tienen un nivel mínimo de elaboración. Por último, el rubro más dinámico en 1978 fueron los rollizos, que no requieren elaboración alguna.²⁷ En síntesis, se insinúa una tendencia hacia una preponderancia mayor de exportaciones intensivas en recursos naturales con un grado de elaboración decreciente en promedio.²⁸ Respalda esta hipótesis el crecimiento notablemente más lento que mostraron en 1977 y 1978 las exportaciones del 'Resto' de la industria (cuadro 6).

3. *Algunas comparaciones con las experiencias de otros países*

El análisis comparativo con las experiencias de otros países ofrece enormes dificultades, debido a la multitud de variables que influyen sobre el comportamiento de las exportaciones y sobre la solidez del desarrollo nacional.²⁹ Sin embargo, la comparación de algunos antecedentes básicos sirve para demostrar que la promoción de exportaciones puede insertarse en modelos muy diferentes

²⁶ La clasificación CIIU cataloga como industrial la madera simplemente aserrada, a pesar de su elaboración mínima.

²⁷ Su exportación se inició en 1976, luego de que se levantó la prohibición que la impedía. Este rubro también está incluido dentro de las exportaciones industriales.

²⁸ Hay rubros de mayor grado de elaboración donde hay inversiones en marcha, como es el caso del papel; por ello se habla de *tendencias* y promedios.

²⁹ Un problema adicional surge de las notables diferencias entre distintas fuentes de información y la sensible influencia que genera la elección del período estudiado en cada caso.

entre sí, y que el esfuerzo de promoción no asegura por sí solo un desarrollo sostenido.

En el caso de dos países —Brasil y Corea del Sur— que lograron éxito en la expansión de sus exportaciones durante un lapso prolongado, ésta se desarrolló junto con una elevación significativa del producto nacional y de la tasa de inversión (cuadro 9).³⁰ Al margen de cuál sea la naturaleza de la relación causal entre aquellas variables, es indudable que los tres fenómenos se apoyaron mutuamente. La mayor exportación se concentró en artículos manufacturados, en especial en Corea del Sur (país que carece de recursos naturales abundantes); la expansión de las exportaciones estuvo acompañada de un desarrollo vigoroso de la producción industrial. En ambos países, la promoción de exportaciones gozó de numerosos incentivos y no implicó una liberalización indiscriminada de las importaciones.

La expansión de las exportaciones coreanas, que se inicia desde niveles insignificantes, se concentra en productos manufacturados intensivos en mano de obra. Su crecimiento es extraordinariamente elevado: entre 1963 y 1973 las exportaciones totales reales crecen casi 40 % acumulativo anual, y las manufacturas llegan en cubrir el 88 % del total en 1973.³¹ El principal mercado para las nuevas exportaciones fueron los Estados Unidos, seguidos por Japón. Junto con el período de expansión de las exportaciones, el PGB también crece aceleradamente a tasas del orden del 10 % durante todo un decenio.

En lo que respecta a la política de importaciones, cabe destacar que se utilizaron incentivos a las exportaciones que implican que el tipo de cambio efectivo tienda a ser relativamente equivalente al que corresponde a la importación del mismo rubro. Esto es, la protección a exportaciones y a sustitutos de importaciones fue, en *promedio*, relativamente similar. Ello se dio, sin embargo, en un contexto de aranceles proteccionistas *diferenciados*, que alcanzan niveles comprendidos entre 0 y 150 %, con una proporción importante de los ítem situados entre 30 y 60 %.³² Aun cuando cierta proporción de estos aranceles

30 Análisis recientes sobre Corea del Sur aparecen en Ch. Frank, y otros, "Foreign Trade Régimes and Economic Development: South Korea", Nueva York, National Bureau of Economic Research, 1975 y en Balassa, *op. cit.*, caps. 8 y 9. Respecto a Brasil, véanse E. Bacha, "Issues and evidence on recent Brazilian economic growth", y P. Malan y R. Bonelli, "The Brazilian economy in the seventies: old and new developments", en *World Development*, enero-febrero de 1977; H. García, "La política de promoción de exportaciones de manufacturas en Brasil", CEPAL (ed.) *Políticas de promoción de exportaciones*, Santiago de Chile, 1978, vol. V; y A. Fishlow, "Foreign trade régimes and economic development: Brazil" (mimeografiado), 1976.

31 Ch. Frank, y otros, *Ibidem*, cuadro 6.1. Debe tenerse presente que el empleo de 1973 como año terminal tiende a sobreestimar la tasa de aumento, debido a las condiciones imperantes entonces en el mercado internacional.

32 B. Balassa, *op. cit.*, cuadro 9.4.

sea redundante, el hecho es que la promoción de exportaciones en Corea del Sur no se realiza en un contexto tradicional de libre comercio.³³

En el caso de Brasil, que también tuvo una expansión notoria de su producción y de sus exportaciones, sus exportaciones totales reales crecieron a razón de 9 % por año entre 1963 y 1973, en tanto que las manufacturas lo hicieron en un 23 %. El mercado más significativo para las nuevas exportaciones, en especial para las maquinarias y material de transporte, fue el de ALALC. En cambio, en las ventas de industrias intensivas en materias primas (alimentos, calzado, maderas, textiles), los mercados de los países desarrollados poseen mayor peso relativo. La expansión de las exportaciones se realizó en el marco de un aumento significativo del PGB, de 8 % anual entre 1963 y 1973. La política de importaciones, al igual que la señalada en Corea del Sur, también difiere de la receta tradicional libre-cambista; aun cuando las restricciones al intercambio comercial se redujeron, muchos productos manufacturados están protegidos con aranceles de importación del orden de 80 %.

Una evaluación comparativa de las tres experiencias requeriría muchos antecedentes adicionales para responder preguntas tales como cuál es el papel jugado por la restricción a la actividad política y sindical, las diferencias en los efectos distributivos personales y regionales, las implicaciones de la relación especial entre Corea del Sur y los Estados Unidos, y el papel de la inversión extranjera directa y del capital financiero. No obstante, los rasgos expuestos ejemplifican algunos aspectos clave que revelan diferencias entre esos dos casos y el de Chile.

Los años de vigencia de la actual política económica en Chile son escasos, por lo cual sería arriesgado extraer conclusiones terminantes. Sin embargo, pueden advertirse tendencias probables, al comparar el primer quinquenio de aplicación de esta política con los primeros cinco años de las políticas vigentes en Corea del Sur y Brasil.³⁴

En el cuadro 9 se presentan los antecedentes macroeconómicos básicos de los tres países en valores de poder adquisitivo constante: tasas de crecimiento anual del producto nacional bruto (PNB, col. 1); inversión geográfica bruta como proporción del PNB en cada quinquenio (col. 2); tasas de aumento anual de la producción manufacturera (col. 3), exportaciones totales (col. 4) y exportaciones

³³ En el campo específico de las exportaciones, además de los incentivos monetarios directos, hay otros alicientes relacionados con la actitud y métodos gubernamentales. Por ejemplo, las firmas que cumplen las metas del plan nacional de exportaciones "reciben tratamiento más favorable de los inspectores de impuestos internos, un incentivo importante en un país donde las tasas efectivas de impuestos se fijan mediante procedimientos administrativos más que por la ley". Ch. Frank, *op. cit.*, p. 233. Naturalmente, no es éste el mejor mecanismo de promoción.

³⁴ A los efectos de esta comparación, el año 1964 se ha identificado como el de inicio de ambas experiencias.

Cuadro 9

PRODUCCION, INVERSION Y EXPORTACIONES EN COREA DEL SUR,
BRASIL Y CHILE

	Coeficiente de inversión	Tasas de aumento anual			
		PNB	Producción industrial	Exportaciones	
				Totales	Manufacturas
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
<i>Corea del Sur</i>					
1963—68	17.5	9.5	17.4	39.4
1968—73	25.1	11.0	17.5	37.3
<i>Brasil</i>					
1963—68	18.0	4.9	5.9	5.6
1968—73	22.4	10.3	12.6	13.3
1970—75	24.6	9.3	10.3	9.8
<i>Chile</i>					
1973—78 a)	10.6	1.9	0.6	1.6
1973—78 b)	10.6	1.1	—0.2	—1.4
					18.9

Fuentes: Corea del Sur: Ch. Frank y otros, *op. cit.*, cuadros 2.4 a 2.8 y 6.2; y B. Balassa, *op. cit.*, p. 132.

Brasil: H. García, *op. cit.*, cuadros 7 y 8; A. Fishlow, *op. cit.*, cuadros A.I y A.III. En la col. (4) se incluyen manufacturas y semimanufacturas; * indica 1964—69. Se adicionó 1970—75 para mostrar la situación posterior al *boom* del comercio mundial que terminó en 1974.

Chile: Las cols. (1) y (2) se calcularon a base de las estimaciones oficiales de ODEPLAN; la col. (3) proviene del índice publicado por la Sociedad de Fomento Fabril (SFF); y las cols. (4) y (5) tienen las mismas fuentes de los cuadros 4 y 6. Para las cols. (2) a (5), a) mide la tasa de variación anual respecto del valor efectivo de 1973; b) estima el nivel 'normal' de 1973 a base de valores efectivos en 1970—71.

Nota: Col. (1) mide la inversión geográfica bruta en capital fijo como proporción del producto nacional bruto (PNB). Las cols. (2) a (5) indican la tasa acumulativa de variación anual en cada período.

industriales (col. 5). Se incluyen además cifras del segundo quinquenio de actividad de los modelos vigentes en los dos países citados.

Las diferencias cuantitativas más destacadas consisten en la evolución positiva de la inversión, producción industrial y PNB en el curso del primer quinquenio de las experiencias coreana y brasileña, en contraste con la evolución de esas mismas variables en el caso chileno. Sin embargo, el comportamiento de las

exportaciones industriales y no tradicionales de Chile, para el quinquenio en su conjunto, fue muy satisfactorio, siendo comparable al del Brasil. Las diferencias se insinúan cuando se examina la evolución de las exportaciones *durante el transcurso* del quinquenio. En Brasil y Corea del Sur la tendencia se mantiene más allá del primer quinquenio, y es creciente para los productos de mayor elaboración, en tanto que en Chile el último bienio exhibe una tendencia decreciente y la inflexión se hace más acentuada para las exportaciones con un mayor grado de elaboración.

En este sentido, la extrapolación de las políticas vigentes y de la tendencia actual de sus efectos, indica que las exportaciones chilenas contribuirían en forma claramente más modesta al desarrollo industrial que en los otros dos casos. Ello se vincula a la escasa inversión registrada durante el lustro, a la pasividad del sector público impuesta por la ideología del equipo económico oficial y a la incidencia de la acelerada liberalización de importaciones sobre la demanda de manufacturas nacionales. En estos tres aspectos la experiencia chilena difiere de las de Corea del Sur y Brasil.

La comparación con Brasil y Corea del Sur no persigue el propósito de presentarlos como casos que deben ser imitados; tanto desde un punto de vista político como económico ello es inviable y/o inconveniente para un país como Chile.³⁵ De todos modos, es ilustrativo reiterar que, en el caso de aquellos dos países, se hicieron esfuerzos para adecuar las políticas económicas a la realidad nacional, lo que no ha ocurrido en el modelo extremadamente ortodoxo impuesto en Chile.

IV. Consideraciones finales

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

El aumento de las exportaciones fue meritorio porque se dio en un contexto de escasa inversión y de una economía estancada durante todo el lustro; en este sentido, la promoción de exportaciones constituye uno de los pocos aspectos

³⁵ Véase, por ejemplo, Ch. Frank, y otros, *op. cit.*, para mayores referencias sobre la especificidad del caso coreano, en especial pp. 240—4.

positivos que puede exhibir la política económica vigente durante el último quinquenio. En síntesis, la política vigente ha sido exitosa en el sector de la exportación, pero hasta ahora fracasó en lo referente a la creación de nueva capacidad productiva y generación de empleo, a pesar de los plenos poderes de que han dispuesto sus ejecutores.³⁶

En los estudios sobre la sustitución de importaciones mucho se ha escrito sobre la etapa 'fácil' del proceso; también hay una etapa 'fácil' inicial en la promoción de exportaciones de las economías ya semi-industrializadas. Afirmarlo no significa restar mérito a ninguno de los dos procesos; por el contrario, esas etapas son de bajos costos y elevados beneficios. Por lo tanto, su realización es claramente conveniente. La expansión de las exportaciones no tradicionales de los años recientes se ubica en general en esta etapa. En efecto, se ha apoyado en recursos naturales ricos y en capacidades instaladas subutilizadas. La subutilización característica de procesos de sustitución de importaciones protegidos en forma excesiva se 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— constituyan condiciones necesarias, pero insuficientes, por sí solos. Para la materialización de mayores exportaciones confluyeron dos factores adicionales; por una parte, se aplicó una política cambiaria que, no obstante movimientos contradictorios en 1976—1977, apoyó decididamente las exportaciones no tradicionales;³⁷ por otra, la presencia de Chile en el Pacto Andino, brindó un mercado ampliado para cerca de un 40 % del aumento de las exportaciones nuevas.

Salvo aquellas exportaciones que obedecen exclusivamente a la depresión de la demanda interna, a grandes rasgos, la mayoría (aunque no la totalidad) de las nuevas ventas efectuadas en el exterior tienden a coincidir con las que otros modelos deberían haber realizado, en mayor o menor medida.³⁸ En ese sentido, y cabe reiterarlo, la promoción de exportaciones no es privativa del modelo vigente, y una concepción alternativa también debería procurar el aprovechamiento de los recursos naturales valiosos y las capacidades instaladas subutilizadas. Las sustanciales diferencias entre el modelo vigente y uno alternativo, radican en

³⁶ Recuérdese que aquí no estamos analizando otras características del modelo vigente, tales como la concentración del ingreso registrado durante estos años; tampoco analizamos los logros alcanzados en la reducción de la inflación ni los errores cometidos en ese esfuerzo.

³⁷ La tasa cambiaria es común para todas las exportaciones; pero las no tradicionales son mucho más sensibles ante el nivel y estabilidad del tipo de cambio que otros productos como el cobre y el hierro.

³⁸ Véase, por ejemplo, S. Bitar, "Hacia la definición de una estrategia industrial", en O. Muñoz, ed., *Proceso a la industrialización chilena*, Santiago, Ed. Nueva Universidad, 1972, pp. 226—29.

otros aspectos: en la naturaleza de las acciones destinadas a sostener la expansión futura; en el papel de exportaciones cuyas 'ventajas comparativas' se ubican en variables distintas y/o adicionales a los recursos naturales ricos; y en las medidas adoptadas para acrecentar el efecto multiplicador sobre la economía nacional y el grado de autonomía frente al exterior.

En primer lugar, para sostener la expansión de las exportaciones es preciso incrementar la inversión nacional. La concepción teórica sobre la que se sustenta la política del equipo económico sostiene que los recursos deben orientarse según las 'ventajas comparativas', y que el juego del mercado, libre de interferencias estatales, logra aquel objetivo. Esta visión teórica, que constituye un extremo entre los diversos enfoques económicos en la actualidad existentes, implica una concepción idealizada y simple de las 'ventajas comparativas'. Sin embargo, el problema en rigor consiste en que las ventajas comparativas de mercado dependen del nivel y estabilidad del tipo de cambio, del grado de actividad de las economías nacional e internacional, de las fluctuaciones de los precios externos, de los desequilibrios y distorsiones característicos de las economías en desarrollo, y de muchos otros factores —principalmente, los efectos indirectos y las consideraciones dinámicas— los que dan sustento teórico y pragmático a políticas de comercio exterior que buscan proteger selectivamente la producción nacional y regular activamente el mercado.³⁹ Esta regulación debería orientarse a aumentar la eficiencia social y el volumen de la inversión. El modelo vigente ha mostrado resultados insatisfactorios en ambos aspectos: una tasa muy baja de inversión y una elevada proporción de ésta localizada en bienes y servicios suntuarios.

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

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

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

Tercero, las exportaciones no son necesariamente más absorbedoras de mano

³⁹ Un análisis teórico que respalda este enfoque alternativo se desarrolla en R. Ffrench-Davis, *Economía Internacional: teorías y políticas para el desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, caps. IV y VII.

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

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

EXPORTS AND INDUSTRIALIZATION WITHIN AN ORTHODOX MODEL: CHILE, 1973—1978*

RICARDO FFRENCH-DAVIS

The article examines the most relevant aspects of the Chilean export promotion policies between 1973 and 1978, the influence that diverse structural and conjunctural factors of the Chilean economy have had over the composition and level of exports, and some repercussions in the development of national industry.

* This abstract was done from the Spanish original by Luis Herrera.