Reseña sobre el exitoso crecimiento de las exportaciones chilenas*

Patricio Meller

I. INTRODUCCION

La discusión sobre cuál ha sido la política económica clave en la generación de la reciente bonanza exportadora chilena se encuentra algunas veces polarizada. Con frecuencia se piensa que este hecho es un logro de las reformas estructurales de los años 70 y 80, que incluyeron liberación de precios, apertura de la economía, reforma estatal y privatización, las cuales son tomadas como modelo para otros países de América Latina (ver Meller, 1992).

El propósito de este artículo es mostrar, a partir de la experiencia chilena, que sólo existen condiciones necesarias, y ninguna de ellas es en sí misma suficiente, para lograr una expansión exitosa de las exportaciones. Este resultado, así como el actual desempeño dinámico de la economía chilena, no es consecuencia de un gran esquema "master" ni de una complementariedad programada entre las acciones del sector privado y público. Es el resultado de un conjunto de medidas y factores, cuya vinculación será especificada en forma ex-post en este artículo.

Este trabajo contiene una reseña de factores distintos a las reformas estructurales y al comportamiento de la tasa de cambio[1], que contribuyeron al crecimiento de las exportaciones chilenas, y de algunos temas asociados con la expansión de las exportaciones futuras. En la primera sección se examina la desagregación del patrón de expansión de las exportaciones chilenas durante el período 1970-90, y en la segunda se analiza la ventaja comparativa chilena de acuerdo con los mercados de destino y considerando tres tipos de bienes de exportación: recursos naturales, bienes industriales basados en el procesamiento de los recursos naturales chilenos y otros productos industriales. Dado el gran predominio de los recursos naturales en la canasta de exportación chilena, se incluye un debate relacionado con la llamada "segunda etapa de exportaciones", donde se examinan los argumentos para cuestionar las estrategias de desarrollo basadas principalmente en exportaciones de recursos natu-

* El autor agradece a Andrea Repetto por su eficiente contribución en la investigación. Los participantes a la conferencia WIDER , Rob Davies, Sanjaya Lal, Carlos Paredes, David Kaplan y los colegas chilenos Pablo González, Cristian Morán, Gabriel Palma, y Raúl E.Sáez, contribuyeron con valiosos comentarios. Como es obvio el autor es el único responsable por el contenido de este artículo.

[1] Para un recuento de estos temas ver Meller (1993) y otras referencias citadas allí.

rales. La tercera parte contiene una revisión de la estrategia chilena de comercio sustentada en el supuesto de país pequeño que no tiene un socio "natural" de comercio. Por último se hacen unos comentarios finales.

II. LA BONANZA DE LAS EXPORTACIONES CHILENAS

A. La gran expansión de las exportaciones

Aunque antes de 1970 en Chile reinaba el pesimismo respecto al futuro de las exportaciones, pues se pensaba ellas estaban casi totalmente restringidas al cobre, en la década de los ochenta éstas se convirtieron en un sector clave de la economía. En efecto, las exportaciones chilenas aumentaron de US$1,100 millones en 1970 a US$8,300 millones en 1990, creciendo a una tasa anual de 7.9%, mientras el PIB lo hizo al 1.7%. Así, la participación de las exportaciones en el PIB se incrementó de 14.2% en 1970, a 30.2% en 1990 (Cuadro 1). Adicionalmente, entre 1979 y 1990 hubo una diversificación considerable de la canasta de exportaciones, que disminuyó la participación de las ventas externas de cobre de casi 80% a menos de 48%. También es significativo que el número de empresas chilenas con exportaciones superiores al millón de dólares superó quinientos en 1991.

La explicación estándar del exitoso desempeño de las exportaciones chilenas se relaciona con las reformas económicas estructurales[2] similares a las recomendaciones del FMI y del Banco Mundial en materia de estabilización y ajuste estructural, una devaluación real sustancial en 1973-75, una tasa de cambio real estable y subvaluada durante la década de los ochenta y la prevalencia de políticas e incentivos neutrales reflejados en la inexistencia de una política industrial.

Cuadro 1. PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES CHILENAS EN EL PIB 1960-90

Año[a]	%
1960	13.5
1965	13.9
1970	14.2
1975	15.6
1980	23.0
1985	25.9
1990	30.2

[a] Estas cifras corresponden al promedio del año señalado y del anterior; sin embargo, la primera cifra es el promedio de los años 1960 y 1961.
Fuente: Banco Central.

B. Desagregación de la expansión de las exportaciones chilenas

Como ilustra el Cuadro 2, el cobre ha jugado un papel central en el comportamiento de las exportaciones chilenas, y a pesar de su decreciente participación en las exportaciones totales éste ha sido el producto clave en la reciente expansión de las mismas. En efecto, un corte por décadas, muestra que la participación del aumento de las exportaciones de cobre en el incremento de las exportaciones totales pasó de 31% para los años 70 a 53% para los 80, siendo 42% para el conjunto de las dos décadas.

Las exportaciones de cobre han estado estrechamente ligadas al desempeño de la Gran Minería de Cobre (GMC). Hasta finales de los años 60, esta actividad estuvo controlada por dos compañías americanas, pero ante su renuencia a expandir la inversión en las minas, el gobierno chileno compró el 50% de las acciones y posteriormente la nacionalizó en 1971. Este cambio se reflejó fuertemente en la producción de la GMC, que después

[2] Una reforma importante del sector público fue la desburocratización y reducción de los procedimientos administrativos del sector público, que han facilitado enormemente las actividades productivas del sector privado. Por ejemplo los procedimientos de importación que tomaban más de 60 días fueron reducidos a 2 días durante la década de los 70.

Cuadro 2. IMPORTANCIA DEL COBRE EN LAS EXPORTACIONES CHILENAS 1960-90

Año	Exportaciones de cobre			Part. cobre en export total[a] (%)
	GMC	Total Toneladas	Total (US$mill.)	
1960	469	532	314	67.1
1965	438	539	396	61.9
1970	514	663	883	77.2
1975	682	823	1246	65.1
1980	865	1028	2007	47.2
1985	1023	1288	1697	45.5
1990	1150	1556	3908	47.8

[a] Las cifras que aparecen corresponden al promedio del año que aparece y del anterior; sin embargo, las primeras cifras son el promedio de los años 1960 y 1961.
Fuente: Banco Central y Cochilco.

Cuadro 3. TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES CHILENAS 1960-90 (Promedio anual, %)

Año	Cobre		Otras	Totales	Crec. PIB
	GMC	Total			
1960-70	1.2 [a]	2.7	5.9	3.6	4.2
1970-75	4.5	3.3	9.9	5.6	-2.2
1975-80	6.3	5.8	24.3	15.1	7.5
1980-85	4.2	5.3	-1.2	1.8	-0.4
1985-90	0.7	2.8	15.4	9.6	6.1

[a] La escogencia de los períodos 1960-65 y 1965-70 da como resultado las siguientes tasas de crecimiento anual: -2.1% (1960-65) y 4.6% (1965-70).
Nota: Las tasas de crecimiento de las exportaciones totales se calcularon con base en las Cuentas Nacionales, las de cobre utilizando cantidades exportadas, y las distintas al cobre por residuo utilizando el promedio (primero y último año de cada período respectivo) de las participaciones del cobre y distintas al cobre en el total de exportaciones.
Fuente: Banco Central y COCHILCO.

de decrecer al 2.1% anual durante el período 1960-65, creció al 4.2% anual entre el período 1965-85 (Cuadro 3).

Este hecho ayudó significativamente al elevado incremento de las exportaciones chilenas, ya que el 30% de su expansión en el período 1970-90 se debió a las ventas externas de la GMC. Así, la participación de Chile en el mercado mundial del cobre aumentó de 14% durante los años 50 y 60, a casi 20% durante los 80.

Es sorprendente que una entidad pública haya generado en promedio desde 1971, más del 75% del total de las exportaciones de cobre, y que bajo una dictadura militar en que los economistas ortodoxos hicieron reformas estructurales orientadas hacia la reducción del papel del Estado en la economía, hubiera una expansión significativa del producto de una empresa pública. Esto se explica en parte por la importancia de GMC en los ingresos fiscales, ya que esta empresa entregó al fisco recursos equivalentes en promedio al 3.4% del PIB durante el período 1980-90. Sin embargo, hay un elemento más crucial. En 1976 se decretó una ley especial, la Ley Reservada del Cobre, que asignó 10% del valor en dólares de las exportaciones de GMC directamente a las Fuerzas Armadas, como recursos especiales para la compra de armamentos[3].

De 1985 en adelante, la inversión privada y especialmente la extranjera, contribuyó a aumentar las exportaciones de cobre de Chile, disminuyendo la participación del sector público de cerca de 85% antes de 1985, a menos de 75% a principios de los años 90.

Las exportaciones diferentes al cobre pasaron de US$229 millones en 1970 a US$2,700 millones en 1980 y a US$4,400 millones en 1990. En el período 1985-90 éstas crecieron a una tasa anual de 15.4%, constituyendo el principal factor detrás del

[3] Para evitar el efecto de las fluctuaciones del precio mundial del cobre, se fijó un piso en dólares al nivel de recursos obtenidos por las fuerzas armadas. Si el 10% de las exportaciones de la GMC descendían por debajo de ese piso, la Tesorería tenía que cubrir la diferencia. En 1987, se indizó este piso, a la inflación de Estados Unidos.

gran dinamismo reciente de las exportaciones totales (crecimiento del 9.6% anual) y del PIB (6.1% anual) (Cuadro 3).

A partir de 1985 las exportaciones de productos basados en recursos naturales (RN) han representado más del 80% de las exportaciones distintas al cobre (Cuadro 4). Las exportaciones agrícolas, constituídas principalmente por frutas, productos forestales y pesqueros, que en 1970 eran prácticamente negligibles, alcanzaron cada una de ellas cifras cercanas a los US$900 millones en 1990, mientras las del sector minero llegaron casi a los US$800 millones. La mayoría de esta expansión fue generada por los empresarios privados.

El Cuadro 5 permite comparar las tasas de crecimiento de las exportaciones chilenas de RN no mineros, con las de Latinoamerica y el mundo para el período 1970-90. Las exportaciones de uvas y manzanas chilenas crecieron a un ritmo promedio tres veces superior a las mundiales (18.5% y 9.4% anual, respectivamente), caso similar al de la madera aserrada y la pulpa de madera (cerca de 9% por año). Las exportaciones de pescado crudo y carne de pescado aumentaron mucho más rápido que las mundiales. Estos seis productos representaron en 1990 el 40% de las exportaciones distintas al cobre.

La expansión de las exportaciones de RN a partir de la década del setenta fue producto de las reformas económicas estructurales, que alinearon los precios relativos domésticos con los internacionales y redujeron el sesgo ocasionado por los incentivos en favor de la industria, de altas tasas de cambio reales y de algunas medidas sectoriales específicas que se reseñan a continuación.

C. Medidas del gobierno para inducir la expansión de las exportaciones

1. Incentivos tributarios al sector forestal

Durante mucho tiempo la actividad forestal ha estado sujeta a un tratamiento tributario sectorial específico, orientado a neutralizar el largo tiempo que deben esperar los empresarios chilenos para la maduración de su inversión. La Ley de Bosques de 1931 declaró la actividad forestal libre del pago de impuesto sobre la renta durante los 30 años posteriores a la siembra del árbol. Esta ley fue complementada en 1974 por el Decreto 701, que estableció un subsidio directo del 75% de los costos relacionados con la siembra de árboles y el cuidado del bosque, y un abono especial del 50% del impuesto de renta generado por la actividad forestal.

Cuadro 4. COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES CHILENAS DISTINTAS AL COBRE 1970-1990

Año	Minería		Agricultura		Pesca		Forestales		Otros		Total Mill. US$
	Mill. US$	%	Mill. US$	%	Mill. US$	%	Mill. US$	%	Mill. US$	%	
1970	111	40.8	30	11.0	1	0.4	10	3.7	120	44.1	272
1975	185	27.9	76	11.5	35	5.3	126	19.0	240	36.3	662
1980	619	24.6	281	11.2	291	11.6	591	23.5	736	29.2	2.518
1985	567	27.5	452	21.9	338	16.4	314	15.2	391	18.9	2.062
1990	795	17.6	962	21.3	915	20.3	870	19.3	973	21.6	4.515

Fuente: Banco Central. Declaraciones de Aduana de Exportaciones.
Nota: La diferencia entre los valores del Cuadro 3 y el Cuadro 4 se debe a que en el primero se usaron las cifras de la balanza de pagos mientras que en este se utilizaron las declaraciones exportación de la aduana.

Cuadro 5. TASAS DE CRECIMIENTO Y NIVEL DE LAS EXPORTACIONES DE ALGUNOS RECURSOS NATURALES DE CHILE, AMERICA LATINA Y EL MUNDO. 1970-90

Exportaciones	Tasas de crec. anual (%)			Exportaciones (1990) (Millones US$)		
	Chile	Am. Lat.	Mundo	Chile	Am. Lat.	Mundo
Uvas	18.5	16.5	6.0	379	405.0	1.661
Manzanas	9.4	2.3	3.4	131	210.0	2.067
Pesca[a]	3.0	-4.9	-3.6	6.4 [b]	17.9 [b]	99.5 [b]
Pdcts Pes.[a]	13.3	3.9	7.1	896	3.4	32.8
Pesc. Crud.[a]	26.0	14.7	8.8	207	747.0	13.2
Carne de Pesc.[a]	13.4	0.0	0.5	515	958.0	1.640
Pdctos Forest.	9.3	7.0	4.4	750	2.7	94.470
Madera Aserrada	8.3	0.4	3.5	136	426.0	16.989
Madera Pulpa	9.6	14.0	3.5	326	962.0	15.817
Papel y Cartón	2.8	12.7	6.2	82	830.0	45.268

[a] Las tasas de crecimiento son para el período 1970/89 y las exportaciones para el año 1989.

[b] Millones de toneladas.

Fuente: CEPAL (1992).

Esta Ley, y particularmente el componente de subsidio a los costos, ha tenido un impacto significativo sobre el área reforestada, que aumentó de 133 hectáreas en 1970 a 769 en 1980 y a 1,578 en 1990. El costo fiscal de estas medidas, estimado entre veinte y treinta millones de dólares por año (Bitrán y Fierro, 1988), hoy en día representa sólo 3% del valor de estas exportaciones, mientras en 1985 era del 10%.

2. Apoyo a la investigación para el sector frutícola

Chile se ha convertido en un importante exportador de fruta en el mundo. Su participación en las exportaciones mundiales de uvas y manzanas aumentó de 2.5% y 1.0% en 1970, a 22.8% y 6.4% en 1990 (CEPAL, 1992). Además de una ventaja comparativa en la producción de fruta de clima templado, Chile tiene la fortuna de que su producción está disponible en la época de invierno de Estados Unidos y Europa. Por otra parte, los logros en el campo tecnológico, jugaron un papel importante en el incremento espectacular de las exportaciones de frutas.

Las medidas tomadas por el sector público en la década de los 60 ayudaron significativamente a la expansión de las exportaciones de fruta chilena de los años 80[4]. En 1964 se creó el Instituto Autónomo de Investigación de Tecnología Agrícola (INIA) con profesionales muy bien pagados y con gran flexibilidad para realizar investigaciones. En 1965 se estableció un programa universitario de 10 años entre Chile y California en el cual se asignó una alta prioridad al entrenamiento académico de economistas agrícolas, aprovechando que estos dos países tienen un clima similar.

Como resultado de estos programas, se actualizó el conocimiento chileno en producción y manejo postcosecha de frutas el cual es bastante complejo por el carácter perecedero de estos productos, se renovó el curriculum de las universidades chilenas, se estableció un lazo académico que facilitó la transferencia de tecnología de California a Chile y se tuvo acceso a un modelo tecnológico concre-

[4] Para una reseña y análisis más profundos sobre este tema, ver Jarvis (1991) y CEPAL (1990)

to para imitar (Jarvis, 1991). Las universidades públicas contribuyeron significativamente en la introducción, adaptación e innovación de nuevas tecnologías, esfuerzo que fue activamente complementado por el sector privado, quien contribuyó mucho en la tecnificación del sector. Gran parte de los avances se desarrollaron tomando como punto de partida la tecnología existente en California.

A pesar de las externalidades positivas derivadas de la inversión pública en entrenamiento de capital humano y en investigación tecnológica, después de 1974, con las reformas estructurales, se disminuyó fuertemente la investigación sobre frutas en INIA y en las universidades públicas. Jarvis (1991) ha señalado que "este hecho puede constituir un cuello de botella para la expansión de estas exportaciones ya que hoy en día no existe en Chile el capital humano capaz de desarrollar nueva tecnología ni de enfrentar nuevos problemas que surjan".

3. Promoción para exportaciones menores

Un mecanismo utilizado en Chile para promover las exportaciones, consiste en el reembolso de los aranceles pagados por los insumos importados para la producción de bienes exportados. Para obtener el reembolso, los exportadores deben presentar la documentación que demuestre la importación y el pago de los aranceles, proceso que ha resultado ser muy dispendioso, por lo cual en 1985 se estableció un reembolso arancelario simplificado para los pequeños exportadores.

El gobierno fija un porcentaje de reembolso sobre el valor de la exportación -el cual se supone equivalente al arancel pagado por la importación de los insumos-, este es entregado a los exportadores de productos pertenecientes a una categoría cuyo nivel promedio de exportación sea inferior a un monto establecido.

En 1985 se estableció una tasa de reembolso del 10% para categorías de bienes que en 1983-84 se hubieran exportado en cuantía menor a US$2.5 millones y se mantenía hasta que éstas alcanzaran los US$7.5[5]. En 1987, para evitar que por el crecimiento de las exportaciones, las categorías beneficiadas vieran abruptamente eliminados todos los beneficios, se estableció que ellas podrían recibir un reembolso del 5% hasta que sus exportaciones llegaran a un nivel del US$11.25 millones. En 1990, los niveles máximos de exportaciones fueron indizados, fijándose los topes para cada una de las dos categorías en US$10 y US$15 millones, respectivamente. En 1992, se abrió una tercera tasa de reembolso del 3% para las categorías de bienes de exportación en el rango de US$15 millones a US$18 millones.

El reembolso total recibido por los exportadores menores aumentó de US$25 millones en 1986, a US$96 millones en 1991 (Cuadro 6). Las exportaciones menores que se benefician de este mecanismo se incrementaron de US$246 millones en 1986 a más de US$900 millones en 1991.

Hay un subsidio implícito a los exportadores menores en este mecanismo, ya que cálculos he-

Cuadro 6. REEMBOLSO DE ARANCELES SOBRE INSUMOS IMPORTADOS A LOS EXPORTADORES MENORES 1986-91 (Millones de US$)

Año	Cuantía del reembolso	Exportac. menores Beneficiadas
1986	25	246
1987	37	368
1988	54	571
1989	66	738
1990	71	786
1991	96	

Fuente: Banco Central.

[5] Se supuso que la participación de los insumos importados en los procesos de producción de exportaciones era del 50% y un nivel de aranceles de 20% que era el vigente en el año 1985.

chos para finales de los ochenta indican que los pagos efectivos de aranceles por parte de los exportadores menores son el 60% del reembolso automático recibido (Cuadro 7). Este subsidio que podría ser justificado por razones de exportación naciente, busca reducir las barreras al ingreso a nuevos mercados de exportación, y promueve implícitamente la generación de nuevos tipos de bienes de exportación. En 1991 el subsidio ascendió a cerca de US$38 millones, equivalente a un 4% del valor de las exportaciones menores que se benefician de este mecanismo, y fue recibido en su mayor parte por los exportadores menores industriales. Es interesante observar que este sistema de promoción de exportaciones constituye un subsidio discriminatorio, ya que los exportadores menores agrícolas son quienes reciben el mayor porcentaje implícito de subsidio debido a que utilizan pocos insumos importados. En este caso, cerca de nueve puntos porcentuales de la tasa de reembolso del 10% corresponden al subsidio, mientras que para los exportadores industriales éste es de 2.5 puntos porcentuales, y de cero para los mineros.

Cuadro 7. SUBSIDIO IMPLICITO DE EXPORTACIONES MENORES 1988-89 (Millones de US$)

	1989			
	Ind.	**Agrc.**	**Min.**	**Total**
Reemb.Simplf. de Tarifas	42	15	1	58
Pago de Tarifas	33	2	1	36
Subdisio Implícito	9	13	0	22

Fuente: Banco Central y cálculos utilizando la matriz insumo producto de 1986.

III. LA VENTAJA COMPARATIVA CHILENA

A. Las Ventajas Comparativas Reveladas

Para examinar la ventaja comparativa revelada de Chile, se analizará la estructura de sus exportaciones en 1991 según origen sectorial -recursos naturales (RN), bienes industriales procesados a partir RN chilenos (RNP)[6], y otros productos industriales (OPI)[7] - y el mercado de destino, distinguiendo Estados Unidos (E.E.U.U.), Comunidad Económica Europea (CEE), Japón y América Latina (AL), a los cuales se dirige más del 80% de las exportaciones chilenas[8].

En el Cuadro 8 puede observarse que Chile ha alcanzado una amplia diversificación de mercados para sus exportaciones. La canasta de exportaciones con destino al mercado de los países desarrollados es bastante intensiva en RN: más del 61% de las ventas dirigidas a los E.E.U.U. y Japón, y casi el 70% de las exportaciones a CEE. Los RNP ocupan el segundo lugar, con una participación cercana al 30% para cada uno de estos tres mercados. Finalmente, los OPI representan algo más del 10% de las exportaciones chilenas hacia E.E.U.U., y el 5% y 1% en los casos de la CEE y Japón. Por su parte, la canasta de exportaciones chilenas a América Latina muestra una composición más pareja para las tres categorías: 38% de RNP, 35% de RN y 27% de OPI.

De otro lado, los mercados de la CEE y el Japón representan el 26.6% y el 21% de las exportaciones totales de RNP, mientras E.E.U.U. y AL absorben cada uno cerca del 16%. En cambio, AL es el mercado principal para los OPI, con una participación del 38% del total de las exportaciones de estos

[6] Hay correspondencia entre los bienes industriales incluidos en los RNP y los RN ; los RNP son aquellos bienes RN exportados por Chile en los cuales se ha incorporado más valor agregado. Los RN seleccionados son el cobre, las frutas y vegetales, la ganadería, pesca, y productos forestales.

[7] La suma de estas tres categorías representan cerca del 95% del total de exportaciones.

[8] Para una discusión más extensa sobre este tema ver Campero y Escobar (1991).

Cuadro 8. DISTRIBUCION SECTORIAL DE LAS EXPORTACIONES CHILENAS POR MERCADOS DE DESTINO. 1991
(Porcentajes)

Sector	Estados Unidos	Comunidad Económica	Japón	América Latina	Resto	Total	Total Mill. US$
Recursos Naturales (RN)							
Minería[a]	9.7	38.5	24.5	8.5	18.8	100.0	4.037
Frutas y vegetales	48.2	35.7	0.7	7.2	8.3	100.0	1.081
Ganadería	8.5	49.9	1.1	30.0	10.5	100.0	22
Pesca	57.3	31.8	8.4	0.8	1.7	100.0	111
Forestal	0.7	6.3	30.1	1.3	61.6	100.0	67
Subtotal	18.4	37.4	19.3	8.1	16.8	100.0	5.319
Recursos Naturales Procesados (RNP)							
Minería	39.3	31.4	6.2	13.2	10.0	100.0	451
Frutas y vegetales	25.6	16.9	9.3	33.3	15.0	100.0	505
Ganadería	0.1	17.1	19.7	51.8	11.3	100.0	43
Pesca	8.5	34.7	25.4	2.4	29.0	100.0	977
Forestal	8.0	21.0	30.5	22.5	18.0	100.0	872
Subtotal	16.1	26.6	21.0	16.5	19.9	100.0	2.849
Otros Productos Industriales (OPI)							
Químicos	15.5	18.0	4.2	29.0	33.2	100.0	507
Textil	35.5	14.4	0.1	40.9	9.0	100.0	148
Metálicos básicos	11.3	10.3	0.1	68.7	9.6	100.0	181
Otros	20.2	5.3	0.1	12.5	61.9	100.0	45
Subtotal	18.2	15.2	2.5	38.3	25.8	100.0	881
Total	17.6	31.8	18.2	13.7	18.7	100.0	9.049

[a] Este sector incluye el cobre refinado.
Fuente: Campero y Escobar (1992).

productos, mientras la CEE absorbe el 18% y E.E.U.U. el 15%.

Esta estructura de las exportaciones sugiere que la ventaja comparativa chilena respecto a los mercados de países desarrollados está en los RN; y en los RNP tradicionales, RNP y algunos OPI, como metales básicos, químicos y textiles, en el mercado latinoamericano. La importancia notable que han adquirido las exportaciones de textiles hacia los E.E.U.U. y AL ilustra la posibilidad de exportar bienes industriales no originados en un mayor procesamiento de los RN disponibles en Chile.

Los resultados anteriores tienen una correspondencia con la composición del portafolio de inversiones por sectores económicos. Al excluir los proyectos de inversión en infraestructura y transporte, y los productos no transables (energía, telecomunicaciones), la minería y las industrias relacionadas con RNP concentran cerca del 90% del valor total del portafolio de proyectos de inversión para 1990-1995.

Examinando la evolución de las exportaciones chilenas hacia los países desarrollados en el período 1986-91, Campero y Escobar (1992) encuentran una asociación negativa entre las exportaciones sectoriales de RN y las correspondientes de RNP con la misma destinación de mercados, la cual sugiere la existencia de sustitución entre estas dos categorías cuando se dirigen a un mismo mercado. Por ejemplo, en el caso de los E.E.U.U. durante el período 1986-91, las exportaciones de productos forestales descendieron y simultáneamente se dio un incremento importante en las exportaciones de productos forestales procesados. Una situación similar se observa en los casos de pescado y ganado.

B. La segunda etapa de exportaciones

Es claro de la discusión anterior que la bonanza actual de las exportaciones chilenas ha estado basada principalmente en las exportaciones de RN. En este sentido, en Chile existe un debate sobre la conveniencia de basar el desarrollo exportador en este tipo de bienes y mucha gente defiende la necesidad de entrar en una segunda etapa de exportaciones relacionada con la incorporación de un mayor valor agregado mediante el procesamiento de los RN.

Los argumentos utilizados por los seguidores de esta línea de pensamiento comprenden, en primer lugar, las bajas elasticidades precio e ingreso de la demanda por RN, la consiguiente lenta expansión de sus exportaciones y el deterioro de los términos de intercambio en el largo plazo. En segundo lugar, las bajas tasas de crecimiento de los países desarrollados a donde se dirigen estos productos. Tercero, la experiencia de la minería chilena y su naturaleza de "enclave" ha dejado la sensación de que el país se ha beneficiado muy poco de este tipo de exportaciones, especialmente cuando han sido llevadas a cabo con inversión extranjera. Cuarto, las nuevas teorías del comercio internacional y crecimiento hacen énfasis en la importancia de utilizar y desarrollar la tecnología más moderna y se piensa que las exportaciones de RN utilizan niveles bajos de tecnología, por lo cual la economía no obtiene la externalidad positiva de la difusión de este conocimiento.

A continuación se analiza la validez de algunas de estas afirmaciones para el caso chileno. Tomaremos el caso de las frutas para analizar el dinamismo y grado de tecnificación de estos renglones. Según Jarvis (1991), durante la década de los 80 las áreas sembradas aumentaron al 8.1% anual, la producción al 10.9% y el volumen de exportación al 16.9% anual. Al final de esta década las ventas al exterior representaron el 43.3% de la producción total de fruta. Paralelamente se dio una importante diversificación en estas exportaciones, al incluir, aparte de las tradicionales uvas y manzanas, peras, melocotones, duraznos, kiwis, aguacates, nectarines, albaricoques, cerezas, moras y limones.

De esta forma, Chile se ha convertido en el principal país exportador de fruta en América Latina aunque aún tiene una participación relativamente pequeña en las exportaciones mundiales. Dado este hecho, y la ventaja de tener estaciones inversas con respecto a los países desarrollados, se deduce que Chile tiene todavía la posibilidad de continuar la expansión de las exportaciones de frutas, aunque no se espera que en la década de los 90 se repita el patrón de expansión observado durante los 80.

En cuanto al efecto de utilización de tecnología moderna, las exportaciones de fruta presionan la tecnificación de los eslabones anteriores de la cadena ("encadenamientos hacia atrás") y no de los posteriores ("encadenamientos hacia adelante"), como sucede con las exportaciones de RNP, y es muy difícil especificar cuál de estas tecnologías tiene mayor efecto en términos de externalidades positivas. En este sentido, el efecto tecnológico de las exportaciones de frutas ofrece una interpretación diferente de la teoría de la segunda etapa de exportaciones[9].

[9] La minería es otro sector de RN que tiene un efecto tecnológico potencial de los encadenamientos hacia atrás, pero a pesar del nivel de las exportaciones mineras chilenas, este efecto no parece haber sido muy fuerte, y no hay estudios que examinen el tema.

En efecto, la producción y exportación de fruta fresca implican procesos altamente complejos en todas las etapas comprendidas entre la siembra y el consumo[10]. Se requiere tecnología moderna para producir un tamaño standard de fruta de alta calidad, ajustado a los gustos de los consumidores de los países desarrollados. Además, la elevada tasa de crecimiento de estas exportaciones ha llevado a extender los cultivos a las colinas y al norte de Chile donde el agua es escasa, requiriendo la introducción de nueva tecnología, como sistemas de irrigación de gota a gota, parte de los cuales han sido importados simultáneamente con el capital humano capacitado, pero otra parte ha sido desarrollada localmente con capital humano doméstico.

Así mismo, la preservación de la frescura y el sabor de las frutas requiere el establecimiento de un sistema de enfriamiento en cadena que incluye bodegas, contenedores, camiones y barcos refrigerados para mantener la temperatura constante en las diferentes etapas comprendidas entre la cosecha y el comercio al por menor. Se requiere también considerable equipo tecnológico y capital humano especializado para manejar grandes volúmenes de fruta que debe ser preservada fresca. Los puertos chilenos han tenido que mejorar su sistema operacional, instalando lugares de almacenamiento especiales, aislados y con control de temperatura, y agilizando su sistema de carga de los barcos. Además, para evitar el daño de la fruta y las pestes de insectos, se requiere incorporar la fumigación al proceso de enfriamiento y también se exigen empaques modernos especiales.

Por otra parte, la experiencia asiática muestra la posibilidad de moverse hacia etapas de exportaciones manufacturadas más procesadas, en forma totalmente independiente de la disponibilidad doméstica del RN requerido, caso aún poco explorado en Chile. De hecho, el asunto clave en la discusión de una segunda etapa de exportación es si se requiere la aplicación de una política industrial específica, cuáles serían los criterios y los incentivos que deberían ser utilizados. En este sentido, como se observó previamente, parece haber una secuencia natural, ya que las exportaciones de algunos RNP aumentan en aquellos mercados de destino donde los RN sin procesar están siendo exportados.

IV. DEBATE SOBRE LA ESTRATEGIA CHILENA DE COMERCIO

Hasta 1992 la estrategia chilena de comercio ha tenido dos elementos principales. Primero, la liberación unilateral del comercio que condujo a una estructura plana de aranceles a un nivel del 11%, sin barreras no arancelarias. Segundo, dada la condición de país pequeño que no tiene un socio comercial "natural", se ha adoptado una estrategia de diversificación del mercado de exportaciones.

Debido al éxito exportador alcanzado con la anterior estrategia de comercio, se ha argumentado que ésta debería mantenerse. Sin embargo, dado el bajo nivel relativo de los aranceles actuales no se puede esperar ganar mucho con mayores reducciones, y esto es especialmente válido cuando las fluctuaciones anuales de la tasa de cambio real pueden estar cerca del 10%. Además, los acuerdos especiales de comercio, tales como el acuerdo bilateral del Area de Libre Comercio (ALC) y los bloques de comercio regional como NAFTA, MERCOSUR y Pacto Andino han adquirido especial importancia.

Un país pequeño como Chile no puede permanecer aislado. Su pertenencia a un ALC ayudaría a aumentar el comercio y la inversión. Actualmente Chile tiene dos alternativas de integración, que no son mutuamente excluyentes: establecer un ALC con los Estados Unidos y la admisión a MERCOSUR.

[10] Para una discusión de fondo ver CEPAL (1990) y Jarvis (1991).

Estados Unidos ha sido históricamente el principal socio comercial de Chile. El gobierno estadinense ha establecido que después del ALC con México, firmará uno con Chile, posibilidad que ha sido percibida como un evento claramente positivo para la economía chilena. Sin embargo, de llevarse a cabo, este tratado no tendría un efecto muy fuerte sobre las exportaciones chilenas, ya que éstas enfrentan en promedio 1.8% de arancel y en su mayoría no están afectadas por barreras no arancelarias[11].

El gran interés chileno hacia este acuerdo y de América Latina en general hacia la "Iniciativa para las Américas" tiene varias razones. Se piensa que los países pequeños de Latinoamérica ganarían relativamente más por tener acceso preferencial al gran mercado estadinense. Además este tipo de acuerdo proveería las reglas de estabilidad de largo plazo para el acceso al mercado de Estados Unidos, especialmente cuando las fuerzas locales proteccionistas son cada vez mayores, y podría contribuir a la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias para exportaciones potenciales de RNP. Por último, se cree que un ALC con Estados Unidos, o alternativamente, la admisión al NAFTA, sería equivalente a un sello de aprobación del FMI del manejo macroeconómico, constituyendo una señal positiva para atraer la inversión extranjera y para estimular a los inversionistas nacionales.

Por otra parte, MERCOSUR conformado por Argentina, Brazil, Paraguay y Uruguay, era en 1990 un mercado de aproximadamente 190 millones de personas, PIB de US$521 mil millones y exportaciones de US$46 mil millones anuales, que geográficamente constituye una alternativa natural de comercio para Chile. Hoy en día, el comercio chileno con Brasil y Argentina representa el 60% del comercio entre Chile y Latinoamerica.

Sin embargo, por diversas razones el gobierno chileno ha estado reticente a buscar la admisión a MERCOSUR. La inestabilidad macroeconómica existente en Brasil y potencialmente en Argentina genera altas fluctuaciones en la tasa de cambio real, lo cual, a través de mayores volúmenes de comercio, podría dar lugar a importantes desequilibrios de comercio sectorial y aumentar la incertidumbre entre los productores domésticos chilenos. Además, dado el régimen de comercio brasilero, la tarifa externa común de MERCOSUR, que está siendo discutida, tendrá una estructura ampliamente diferenciada con un promedio superior al 11%, nivel único actual de la estructura de tarifas chilena. Chile incurrió en costos sociales altos al introducir una estructura tarifaria relativamente baja y uniforme, y por consiguiente no hay mucho interés en generar un nuevo cambio de precios relativos, que sería una reversión de las reformas adoptadas.

Sin embargo, hay algunos beneficios claros que MERCOSUR ofrece a Chile. Una importante reducción de la protección para las exportaciones chilenas en estos países y un incentivo para atraer inversión extranjera, debido al tamaño relativamente pequeño de Chile. Este argumento es más válido en el caso de MERCOSUR que en el de NAFTA, debido a que, por su ventaja geográfica, México será el país que aprovechará la mayor parte de la inversión extranjera dirigida a los miembros latinoamericanos de NAFTA. Por último, la afiliación a MERCOSUR aumentaría la diversificación de las exportaciones chilenas mediante la expansión, por ejemplo, de las exportaciones de bienes manufacturados.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, un arreglo benéfico para Chile podría ser el establecimiento de un ALC con MERCOSUR el cual, sin embargo, puede ser poco atractivo para los países de MERCOSUR. No obstante, Argentina ha mostrado gran interés en la incorporación de Chile a MERCOSUR con el fin de incrementar el poder de negociación para lograr la reducción del nivel del

[11] El bajo nivel de los aranceles y barreras no arancelarias de los Estados Unidos que enfrentan las exportaciones chilenas está relacionado con la canasta actual de exportaciones; la situación podría ser diferente para futuras exportaciones chilenas.

arancel externo común, que enfrenta una fuerte oposición por parte de Brasil. De todas formas, en el mediano y largo plazo cuando todos los países de MERCOSUR hayan alcanzado su estabilidad macroeconómica, Chile debería ser miembro de este importante bloque de comercio regional.

V. COMENTARIOS FINALES

Como se mencionó anteriormente, la exitosa experiencia de las exportaciones chilenas no fue el resultado de un gran esquema "master" ni de una complementariedad programada entre las acciones del sector privado y público, sino de un conjunto de medidas y factores necesarios, algunos de los cuales se han analizado en este artículo.

Otros países podrían copiar la estrategia chilena, basada en la exportación de recursos naturales. Tendrían que respetar sus ventajas comparativas y eliminar las distorsiones de la política económica en contra de este tipo de exportaciones. Sería importante invertir en capacitación del capital humano.

El resultado satisfactorio de las exportaciones de RN ha abierto la discusión sobre cómo proceder hacia una segunda etapa exportadora que incluya las exportaciones de manufacturas. Futuras investigaciones deberían tratar de resolver preguntas como ¿deberían las exportaciones de manufacturas relacionarse con el tipo de RN que está siendo exportado?, ¿debería enfatizarse la tecnificación de los eslabones hacia adelante (RNP) o hacia atrás?

Prevalece la idea de que una estrategia de exportaciones de manufacturados relativamente complejos requiere una política industrial, pero que en un país en desarrollo no existe el capital humano adecuado en el sector público. En Chile, en la década de los 60 se llevó a cabo una modalidad de política industrial en la que el entrenamiento del capital humano profesional y los institutos tecnológicos de investigación y desarrollo tenían una orientación sectorial *específica*. Las reformas estructurales de los años 70, con la introducción clara y estable de incentivos del mercado, permitieron a los empresarios privados aprovechar las existencias de tecnologías específicas y de capital humano capacitado.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ANINAT, E. (1990), "Investment opportunities in Chile: Results from a survey of projects 1990-95" , mimeo, Comité de Inversiones Extranjeras, Chile.

BITRAN, E. & G. FIERRO (1988), " Racionalización Tributaria en los sectores agropecuario, forestal y pesquero", Mimeo, Depto. de Ingeniería Industrial, Univ. de Chile, noviembre.

BUTELMANN, A. & P. MELLER, eds. (1992), *Estrategia Comercial Chilena para la Década del 90. Elementos para el Debate*, CIEPLAN, Santiago, Chile.

CAMPERO, M.P.& B. ESCOBAR (1992), " Evolución y composición de las exportaciones chilenas, 1986-1991", en A. Butelmann & P. Meller eds., *op. cit.*, (pp. 113-142).

CEPAL (1990), " La cadena de distribución y la competitividad de las exportaciones latinoamericanas: La fruta de Chile", N.U., Santiago, julio.

____ (1992), " La exportación de productos básicos no tradicionales de América Latina", N.U., Santiago, agosto.

JARVIS, L. (1991), "The role of markets and public intervention in Chilean fruit development since the 1960s: Lessons for technological policy", mimeo, Univ. de California (Davis) y CIEPLAN.

MELLER, P. (1993), " The Chilean trade liberalization and export expansion process (1974 -90)", en G. Helleiner, ed., Trade *Policy and Industrialization in Turbulent Times*, Rontledge, Londres, por aparecer.

_____ (1992), *Adjustment and Equity in Chile*, OECD, Paris.

ROMAGUERA, P. (1991), " Las fluctuaciones del precio del cobre y su impacto en la economía chilena", *Notas Técnicas* No.143, CIEPLAN, Santiago, octubre.