

CAPÍTULO III

LIBERALIZACIÓN DE LAS IMPORTACIONES: 1973-82*

Una característica distintiva de las políticas de comercio exterior puestas en ejecución en 1973 fue la profunda liberalización de las importaciones, entonces sin precedentes modernos en otras economías semi-industrializadas; se suprimió toda selectividad, estableciéndose un arancel uniforme de 10% para prácticamente la totalidad de las importaciones. La apertura comercial fue acompañada por una apertura también irrestricta frente a la inversión extranjera, y la reducción de restricciones sobre la compraventa de divisas y sobre los movimientos de capitales financieros (véase el capítulo V para un análisis detallado de la reforma financiera).

La postulación del libre comercio lleva al planteamiento de cuatro preguntas. En primer lugar, ¿en qué medida la política aplicada ha permitido un uso más eficiente de los recursos disponibles, o se han producido nuevas divergencias significativas entre la "eficiencia" privada y la social? En segundo lugar, ¿qué grado de dinamismo ha caracterizado al proceso, en comparación con su comportamiento histórico; cómo ha afectado la intensidad y secuencia de la liberalización al nivel de empleo, consumo, e inversión? En tercer lugar, ¿había opción a la reforma específica, la oportunidad, profundidad y secuencia? Por último, ¿cuán neutrales resultan efectivamente los efectos de políticas económicas "indiscriminadas"? La aparente "neutralidad" se aplicó en un marco de desigualdad y heterogeneidad productiva en los diferentes

* Basado en artículo publicado en *Colección Estudios CIEPLAN 4*, noviembre de 1980, Santiago; y en J. S. Valenzuela y A. Valenzuela (eds.), *Military Rule in Chile: Dictatorship and Oppositions*, The Johns Hopkins University Press, 1986, Baltimore. Agradezco los comentarios de Augusto Aninat, Vittorio Corbo, René Cortázar, Jaime Estévez, Alejandro Foxley, Dominique Hachette y Pilar Vergara, y la colaboración de Jorge Scherman.

ámbitos de la actividad nacional. Ello implica que esas políticas involucran efectos asimétricos y diferenciados entre distintos grupos productivos y sociales.

Evidentemente, los efectos totales de reformas de tanta profundidad toman tiempo en completarse. Es probable que los costos se tiendan a concentrar al comienzo y los beneficios al final; no debe olvidarse, no obstante, que, dada la preferencia en el tiempo o tasa de actualización positiva, un peso hoy vale más del doble que uno diez años después. Por otra parte, muchas otras reformas tuvieron lugar junto con la comercial, no siendo fácil distinguir los efectos de cada una. Finalmente, los efectos se extienden más allá de la producción de transables, con un impulso positivo a la producción de exportables y uno negativo para los importables; principalmente, nos referimos a la transmisión de innovaciones a través de la exposición a la competencia externa (Luders, 1980; Tybout, de Melo y Corbo, 1991)¹.

Desde un comienzo queremos despejar la disyuntiva simplista de que la única opción a la reforma que se aplicó, con todos sus detalles, era mantener la situación caótica que existía en 1973. ¿Por qué no aplicar, por ejemplo, una continuación de otra reforma de comercio exterior que estuvo en ejecución entre 1968 y 1970, profundizándola con pragmatismo? Sus rasgos centrales eran gradualidad, complementación entre el impulso exportador y la racionalización de la protección efectiva a los importables, y una política cambiaria activa consistente con la reforma (véase Ffrench-Davis, 1973, caps. III y IV).

En la sección 1 se expone la trayectoria que siguió la reducción de las restricciones que afectaban a las importaciones; el centro del estudio lo constituyen la liberalización arancelaria y la evolución del tipo de cambio real, para determinar en qué grado éste desempeñó el papel compensador que le asignó la política oficial. En la sección 2 se analiza el comportamiento de las principales

1 En este capítulo nos concentraremos en la política de importaciones. En Ffrench-Davis (1979b; 1983c); Ffrench-Davis, Leiva y Madrid (1992); Ffrench-Davis y Sáez (1995) examinamos políticas y desempeños de las exportaciones y las interrelaciones entre ambos planos.

categorías de importaciones, en particular de los bienes de consumo, y se examinan algunos efectos distributivos. En la sección 3 se estudia el impacto global de la liberalización sobre el empleo y la producción manufacturera, sus efectos se ilustran examinando la información disponible sobre producción, consumo y comercio exterior según ramas industriales. Por último, en la sección 4 se esbozan las principales conclusiones de este capítulo.

1. EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN DE LAS IMPORTACIONES

La liberalización comercial chilena es la más antigua y de aplicación más persistente en América Latina. A fines de 1973, antes de la iniciación de las reformas, el comercio exterior chileno estaba altamente intervenido: un arancel promedio de 94%, innumerables restricciones cuantitativas y tipos de cambio múltiples. Al iniciarse el nuevo régimen, el elemento central de la política de comercio exterior estuvo constituido por la notable reducción de la elevada protección con que contaban los sustitutos de importaciones. El rápido proceso de liberalización, iniciado en 1973 y terminado en junio de 1979, indujo un marcado cambio en las ventajas comparativas de mercado, al modificar tanto la composición de la protección efectiva así como su nivel promedio.

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

Los primeros pasos consistieron en suprimir las principales restricciones no arancelarias y en situar en 220% el arancel máximo. En este marco, se eliminó la gran mayoría de las prohibiciones de importar y de los depósitos previos prohibitivos. Estos últimos, que se aplicaban a una tasa de 10.000% a más de la mitad de las importaciones, habían constituido en 1973 su mecanismo más activo de regulación; el ejecutivo suprimía discrecionalmente el depósito, a condición de que los respectivos importadores fijasen sus volúmenes de importación dentro de los márgenes recomendados por el gobierno. De esta manera, el depósito previo se utilizó

como un mecanismo cuantitativo. Naturalmente, este mecanismo, aplicado a varios miles de productos, en conjunto con tipos de cambio subvaluados, generó innumerables problemas de abasrecimiento y ganancias especulativas para los importadores. La "normalización" del mercado cambiario (véase el capítulo IV), puesta en marcha en octubre de 1973, y el significativo aumento del precio del cobre ocurrido desde mediados de ese año, facilitaron una rápida remoción de las restricciones cuantitativas y la aplicación de las rebajas arancelarias iniciales.

A comienzos de 1974 se hizo el anuncio general de una reforma arancelaria que se realizaría gradualmente en un plazo de tres años; se indicó que beneficiaría a los trabajadores en general "pues se crearán más empleos en los sectores de expansión que los que podrán desaparecer en algunos sectores de alta ineficiencia"². Se sostenía que las "mayores perspectivas de crecimiento están en la apertura al comercio internacional, en el desarrollo de industrias de exportación y en la intensificación de los procesos de integración latinoamericana" (DIPRES, 1978, p. 35). En esta ocasión no se dieron señales respecto de los niveles arancelarios que se proyectaba alcanzar.

El anuncio de aranceles-meta tuvo lugar en mayo de 1974, indicándose que "en 1977 ningún arancel será superior a 60%. De este modo se ha definido con claridad la política arancelaria a seguir en el futuro, de manera que la industria nacional pueda hacer los ajustes pertinentes, y prepararse para enfrentar en buena forma la competencia del extranjero"³.

No obstante estos anuncios, en realidad la política arancelaria no estaba aún definida, pues había disparidad de criterios entre los propugnadores de una política ortodoxa y otros personeros oficia-

2 Declaración del Ministro de Hacienda, del 7 de enero de 1974, reproducida en DIPRES (1978, p. 61). Se anunció también la rebaja a 200% de los aranceles superiores, y la reducción en 10% de las tasas comprendidas entre aquel nivel y 50%.

3 Ministro de Hacienda, octubre de 1974, reproducido en DIPRES (1978, p. 107). Este objetivo es reiterado el 24 de abril de 1975 (DIPRES, 1978, p. 172).

les con una postura más pragmática. Hacia fines de 1974 se insinuaba informalmente que la tasa máxima futura sería sólo de 30%, y en documentos internos se hablaba de un margen comprendido entre 25 y 35% en el que se concentraría la mayoría de los aranceles (De la Cuadra y Hachette, 1992; Hachette, 1976, p. 63). Posteriormente, en 1975, se definió formalmente que el rango arancelario quedaría comprendido entre 10 y 35% y que se alcanzaría, mediante sucesivos ajustes semestrales, el primer semestre de 1978.

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

Cuadro III.1
Liberalizaciones arancelarias: 1973-79
 (tasas sobre el valor cif)

Fechas	Arancel máximo		Arancel modal		Arancel promedio simple (%)	Total de ítemes
	Tasa (%)	Porcentaje del total de ítemes	Tasa (%)	Porcentaje del total de ítemes		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
31.12.73	220	8,0	90	12,4	94,0	5.125
01.03.74	200	8,2	80	12,4	90,0	5.125
27.03.74	160	17,1	70	13,0	80,0	5.125
05.06.74	140	14,4	60	13,0	67,0	5.125
16.01.75	120	8,2	55	13,0	52,0	5.125
13.08.75	90	1,6	40	20,3	44,0	4.958
09.02.76	80	0,5	35	24,0	38,0	4.952
07.06.76	65	0,5	30	21,2	33,0	4.956
23.12.76	65	0,5	20	26,2	27,0	4.959
08.01.77	55	0,5	20	24,7	24,0	4.981
02.05.77	45	0,6	20	25,8	22,4	4.984
29.08.77	35	1,6	20	26,3	19,8	4.985
03.12.77	25	22,9	15	37,0	15,7	4.993
06.78	20	21,6	10	51,6	13,9	4.301
06.79	10	99,5	10	99,5	10,1	4.301

Fuente: Banco Central de Chile. Las fechas se refieren a la publicación oficial de los decretos con modificaciones generales del arancel aduanero, registradas entre diciembre de 1973 y de 1977. En esta última fecha se dictó un decreto de ajustes mensuales, que cubrió hasta junio de 1979.

el nivel respectivo del arancel externo mínimo común, en aplicación entre 1972 y 1976, por los países miembros del Acuerdo de Cartagena (Aninat, 1978).

Las rebajas graduales se realizaron aproximadamente una vez por semestre, como se aprecia en el cuadro III.1. Sin embargo, los ajustes finales anunciados para el primer semestre de 1978 se anticiparon, culminando el proceso en agosto de 1977, fecha en la cual el 99,6% del universo arancelario quedó situado entre 10 y 35%, con una media simple de 20%.

Aparentemente, según las reiteradas declaraciones oficiales, la disminución de la protección a los sustitutos de importaciones habría terminado en agosto de 1977. Tres meses después, sin embargo, el ministro de Hacienda anunció otro cambio de política, que consistió en alcanzar a mediados de 1979 una tasa uniforme de 10%, para la casi totalidad de las importaciones chilenas. La liberalización adicional se realizó, con tramos mensuales, entre diciembre de 1977 y junio de 1979⁴. Aparte de la liberalización arancelaria, se suprimieron restricciones no arancelarias (RNA) que provocaban trabas al desarrollo económico y generaban ganancias especulativas (como el depósito de importación de 10.000%); asimismo, se eliminaron cientos de disposiciones que eximían del pago de derechos a personas, empresas, regiones, etc. (De la Cuadra y Hachette, 1992). Las importaciones de bienes de capital, que en la práctica estaban exentas cuando no se producían en Chile, quedaron afectas al pago del arancel, pero en forma diferida. Es evidente que los precios relativos cambiaron a favor del consumo importable y contra la compra de bienes de capital y a favor de la producción de exportables. También se eliminaron regulaciones indudablemente convenientes y perfectibles (como las que obstaculizaban la transmisión de la inestabilidad de precios externos).

Así terminó el proceso de discusión al interior del gobierno, con un predominio indiscutido del extremo más ortodoxo. En efec-

⁴ Con esto concluyó la "primera reforma comercial". La "segunda" fue emprendida a partir de 1983; véase el cap. VI, sección 2.

to, la tasa de 10% era entonces inusualmente baja entre los países en desarrollo, y su ninguna selectividad era excepcional incluso en los países más desarrollados del mundo. Algunos antecedentes son ilustrativos al respecto. En un país muy dinámico como Corea del Sur, después de más de un decenio de aplicación de sus reformas económicas iniciadas a mediados de los sesenta, el arancel cubría un rango comprendido entre 0 y 150%, con numerosos ítemes producidos localmente afectos a tasas nominales comprendidas entre 30 y 60%⁵. Corea, tal como Taiwán y otros países asiáticos, habían efectuado una profunda apertura externa liderada por las exportaciones en vez de hacerlo por la liberalización de las importaciones (véase Ffrench-Davis, 1999, cap. III).

En lo que respecta a los países desarrollados, a pesar de encontrarse a la cabeza de la industria mundial, mantenían en esos años niveles de protección efectiva diferenciados y notoriamente superiores al 10% para segmentos significativos de su sector externo. La protección arancelaria efectiva en los Estados Unidos, Japón y la Unión Económica Europea alcanzaba tasas elevadas en productos tales como los textiles y confecciones, alimentos procesados e industrias ligeras. Por ejemplo, los textiles y confecciones gozaban de una protección arancelaria efectiva del orden del 40% en esos países, y los alimentos procesados de 68% en Japón⁶. Las importaciones también estaban restringidas mediante numerosos mecanismos no arancelarios (Baldwin, 1981) que afectaban en forma significativa un número creciente de exportaciones industriales de los países en desarrollo. Estimaciones efectuadas para 1973, que cubren a Francia, Estados Unidos, Ja-

5 Véase Balassa (1977, pp. 148-51) y Frank, Kim y Westphal (1975). Respecto de otros países en desarrollo cubiertos en un extenso proyecto del NBER, véase Bhagwati (1978). Un estudio anterior, que incluye además un buen análisis teórico que justifica el uso de tasas diferenciadas, aparece en Little, Scitovsky y Scott (1970); véase también Ffrench-Davis (1979a, caps. VII, VIII y IX) y Sachs (1987).

6 Mendive (1978). La dispersión de las tasas de protección efectiva según partidas arancelarias o "productos" es muy alta; a vía de ejemplo, los cigarrillos tenían una tasa de 405% en Japón, el aceite refinado de 466% en EE.UU., y la mantequilla de 1.300% en la UE. Los antecedentes corresponden a la situación vigente con anterioridad a las negociaciones de la Ronda Tokio del GATT.

pón y Suecia, indicaban que en 26 capítulos de la NAB la incidencia ad-valorem promedio de las RNA (tales como regulaciones sanitarias, cuotas de importaciones, restricciones "voluntarias" de los exportadores, y licencias previas) alcanzaba niveles de un 40 a 90% para diversas categorías de productos (Roningen y Yeats, 1976).

Los personeros oficiales señalaron en forma reiterada que la evolución del tipo de cambio y las rebajas de los aranceles marcharían indisolublemente unidas (DIPRES, 1978, pp. 275 y 291); en consecuencia, el tipo de cambio real debía subir a medida que se redujera la protección arancelaria efectiva. Se suponía una relación causal extremadamente ingenua, válida en un modelo competitivo, sin movimientos de capitales. En la práctica, sin embargo, la presencia de voluminosos movimientos de capitales involucró desviaciones notables respecto de la supuesta relación causal unívoca.

En efecto, durante lapsos en los cuales se realizaron las liberalizaciones arancelarias más significativas, el tipo de cambio real (TCR) disminuyó paralelamente. En el cuadro III.2 se presenta

Cuadro III.2
Costo de las importaciones, 1973-82

Fases	Fechas	Tipo de cambio real ^a (1)	Variación de Aranceles nominales (%)		Tipo de cambio total promedio ^b (5)	Variación de (5) en cada fase (6)	
			(1) en cada fase (2)	Máximo Promedio (3) (4)			
I	10/73	59,20		220	94	114,85	
	4/75	98,98	67,2%	120	52	150,45	31,0%
II	7/77	59,96	-39,4%	45	22	73,15	-51,4%
	6/79	68,46	14,2%	10	10	75,31	2,9%
IV	6/82 ^c	47,02	-31,3%	10	10	51,72	-31,3%

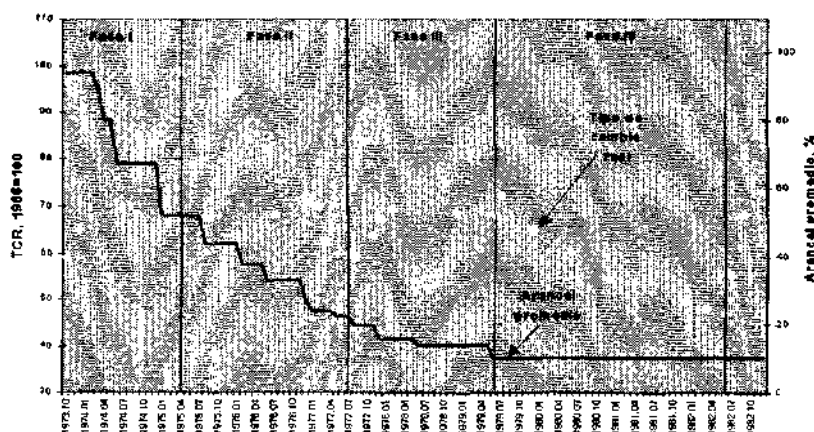
Fuente: Banco Central de Chile, Boletín mensual, varios números; Ffrench-Davis (1984) y cuadro III.1.

^a Tipo de cambio nominal deflactado por IPC corregido por Cortázar y Marshall (1980) y multiplicado por el Índice de Precios Externos (IPE), en moneda de 1986. ^b Es la multiplicación de la columna (1) por $\{1 + (4)/100\}$. ^c Promedio del mes hasta el día previo a la devaluación.

información sobre la evolución del tipo de cambio real de importaciones (col.1), del arancel nominal (cols. 3 y 4) y del costo promedio ex aduana por dólar de importación (col. 5) en fechas seleccionadas. Estas se escogieron según la evolución del costo de las importaciones y de la relación entre sus dos componentes: tipo de cambio y protección arancelaria⁷. De acuerdo a este criterio, pueden distinguirse cuatro fases (véase el gráfico III.1).

Las rebajas arancelarias efectuadas en la fase I, que se extiende entre fines de 1973 y abril de 1975, se realizaron con tipos de cambio relativamente muy altos; además, una parte significativa de la reducción correspondió a aranceles redundantes. Esto es, las rebajas iniciales no surtieron efectos sustantivos, pues

Gráfico III.1
Arancel promedio y tipo de cambio real, 1973-82



Fuente: Cuadros III.1 y III.2, y French-Davis (1984).

7 Las fechas seleccionadas poseen alguna arbitrariedad, pues los niveles de TCR son sensibles a los índices de precios que se utilicen en el cálculo. El promedio del arancel también se puede calcular de formas muy diversas. Aquí, nos hemos limitado a usar el promedio simple, empleado en diversas fuentes oficiales e independientes; como es sabido, el promedio simple es muy sensible a la desagregación de la nomenclatura que se utilice. En lo tocante al TCR, una estimación del costo total debería incluir, además, el impacto de los cambios en el sistema de impuestos a las transacciones y de los costos financieros de las importaciones.

correspondían mayoritariamente a niveles de protección no utilizados por lo excesivo. A fines de la fase, el costo medio por dólar de importaciones era significativamente superior al inicial, con un alza de 31%⁸. Por ello, el proceso fue principalmente de racionalización durante esta fase, disminuyendo en general la gran dispersión de la protección efectiva, sin que se registrase un impacto sustancial contra la producción de sustitutos de las importaciones; esta producción, sin embargo, sufrió fuertemente con la recesión ya en progresión. La liberalización de las importaciones y el alza cambiaría sí que impactaron, en forma positiva, a los exportables; puesto que las exportaciones disponían, con anterioridad, de franquicias aduaneras para sus componentes importados, la política cambiaría fue la que surtió efectos más sustanciales (Ffrench-Davis, 1979b).

La situación enfrentada por los importables cambió apreciablemente en la fase II; esto es, entre abril de 1975 y mediados de 1977. Las rebajas de la protección nominal fueron más sustantivas, al reducirse su promedio desde 52 a 22%, y la tasa máxima desde 120 a 45%, en tanto que el tipo de cambio disminuyó 39%, reforzando fuertemente el primer efecto. Esto es, a medida que avanzaba la liberalización arancelaria reduciendo rápidamente protección utilizada, el tipo de cambio se revaluaba paralelamente. A consecuencia de ello, la reducción de 30 puntos en el arancel nominal promedio involucró una baja de 51% del costo medio total por dólar importado (col. 6). Este fuerte impacto dio poca oportunidad para una reasignación gradual de la actividad económica, porque se registró en un plazo más breve y con mayor intensidad que la anunciada inicialmente, y porque no se cumplieron los reiterados anuncios de que el manejo cambiario sería "indisoluble-

8 Obviamente, el arancel nominal de muchos ítemes, en particular de bienes de consumo, se redujo notablemente más que el promedio, y la correspondiente disminución de la protección efectiva fue aun más intensa; por lo tanto, para muchos de estos rubros, el alza del TCR no alcanzó a compensar los efectos de la liberación arancelaria. Antecedentes sobre aranceles efectivos y nominales vigentes antes del inicio de la liberalización aparecen en Behrman (1976, pp. 137-44), y de la Cuadra (1974). Información sobre la situación vigente en 1973 se presenta en JUNAC (1976).

mente" compensador⁹. El resultado neto fue un rápido aumento de las importaciones "no tradicionales", en particular de bienes de consumo no alimenticio.

En la fase III, que cubre hasta mediados de 1979, ocasión en la cual se congeló el tipo de cambio, se retornó a la situación de ajustes cambiarios compensadores, como se aprecia en la col. (2). En consecuencia, al final de la fase III, el costo medio por dólar de importación se encontraba a un nivel similar al registrado al iniciarse esta fase; naturalmente, los productos relativamente más protegidos perdieron posición preferencial, al converger los derechos aduaneros hacia la tasa uniforme de 10%. Estos cambios operaron en una economía nítidamente más sensibilizada frente a la economía internacional que lo experimentado en cualquiera de las etapas precedentes, con un coeficiente de importaciones que se elevaba persistentemente. El arancel promedio, a través de las tres fases había descendido desde 94% hasta 10%, con un tipo de cambio real que, a fines del proceso, era 16% mayor para las exportaciones que el establecido al inicio de la política que culminó con la apertura irrestricta en junio de 1979; las exportaciones se beneficiaron además de la ampliación de la gama de insumos que podían importar liberados o con el arancel uniforme. En cambio, los sustituidores debieron competir con un tipo de cambio total alrededor de 34% menor en promedio.

Por último, en la fase IV el tipo de cambio se revaluó en forma persistente; ello fue la consecuencia de una tasa nominal fija y de un ritmo de inflación interna mayor que en el exterior, durante el lapso de más de tres años en los cuales el precio del dólar permaneció fijo. Con ello el tipo de cambio real era 21% menor que al inicio de la reforma comercial. En junio de 1982, esta fase terminó con una devaluación abrupta.

En síntesis, la política arancelaria fue tomando forma a través de sucesivos anuncios oficiales, que cada vez eran presentados

9 En esta fase los sustituidores de importaciones se liberaron de la competencia andina al tiempo que los exportadores perdieron las significativas preferencias en ese mercado, al retirarse Chile del Pacto Andino en 1976.

como definitivos. Así, la política evolucionó desde una apertura moderada, incluso declarada compatible con el proceso de integración del Pacto Andino, hasta una liberalización prácticamente irrestricta de las importaciones. Respecto al supuesto papel compensador del tipo de cambio, los hechos atestiguan que, en general, no se comportó de acuerdo a los postulados del modelo económico. Entonces, no debe extrañar que los resultados difirieran tanto de los esperados por sus ejecutores.

2. COMPOSICIÓN DE LAS IMPORTACIONES

El drástico cambio experimentado por la estructura y nivel de la protección a las actividades sustituidoras de importaciones, tuvo un impacto significativo sobre la composición de las compras en el exterior. Como era previsible, la importación de bienes de consumo, que era la más restringida, fue también la más favorecida por la liberalización indiscriminada. Dentro de aquella categoría, los bienes de consumo no alimenticio son los que exhibieron un mayor incremento.

Diversas variables distintas a las propias de la política comercial afectaron el comportamiento de las importaciones. Entre ellas cabe destacar la intensa contracción de la demanda agregada registrada en 1975-76 y luego la recuperación en 1977-81, la escasa inversión concretada a través del período, y el alza del precio del petróleo.

Las importaciones globales crecieron 127% entre 1970 y 1981 en términos reales¹⁰. Si se descuentan las compras de combustibles y lubricantes el incremento es de 104%. Estas cifras parecen modestas si se considera que transcurrió una década y que la liberalización fue tan radical. Sin embargo, es preciso tener presente tres factores. En primer lugar, el aumento del precio del petróleo fue un dato para Chile, de prolongada presencia (con una caída de la producción nacional), por lo cual era necesario generar recursos para financiar los mayores desembolsos por ese concepto,

10 Puesto que 1973 presenta anomalías significativas, en el cuadro III.3 se utilizan las cifras de 1970, que es un año relativamente "normal".

sea vía reducción del resto de las importaciones o mediante mayores exportaciones. En segundo lugar, las importaciones de maquinarias y equipos permanecían deprimidas aún en 1981 a niveles insuficientes para sustentar las tasas de crecimiento histórico; y recién en 1981 habían superado el nivel real de 1970. En tercer lugar, el PIB por habitante registró un crecimiento de apenas 10% en los once años, en tanto que las importaciones por habitante distintas a las maquinarias y equipos lo hicieron en 115%.

Este resultado era previsible, dada la notable liberalización de las importaciones. En efecto, puesto que la producción por habitante permaneció prácticamente estagnada entre 1970 y 1981, las mayores importaciones no respondían a un efecto ingreso, sino, predominantemente, a la liberalización y a cambios exógenos en la oferta y demanda de importables (por ejemplo, precio del petróleo y cambios en la distribución del ingreso y del patrimonio).

El comportamiento de los diferentes componentes de las importaciones fue muy disímil. La influencia de la política de liberalización se observa principalmente en la categoría de bienes de consumo no alimenticio, donde se concentra la mayoría de las importaciones "no tradicionales". Las compras de bienes de consumo no alimenticio aumentaron 534% entre 1970 y 1981, y 518% si se compara 1981 con 1973.

La participación de maquinarias y equipos en el total de importaciones cayó desde un 21% a un 11%; y como proporción del PIB disminuyó en un décimo entre 1970 y 1981, en tanto que en los años intermedios fue aun notablemente menor. Esta caída de la inversión está asociada a la política económica del período (véanse los caps. I y II).

El resto de las importaciones también fue afectado directamente por la política de liberalización. Respecto de los bienes intermedios, hubo reducciones de sus demandas ligadas a la desustitución de importaciones de bienes finales, cuya producción nacional insumía componentes extranjeros; un ejemplo es el de los cigarrillos. Al mismo tiempo, la liberaciones arancelarias y la reducción de las exigencias de integración nacional a que esta-

ba sometida la actividad industrial, acarrearón un aumento de la participación de componentes importados en bienes de consumo cuya producción logró subsistir; un ejemplo destacado es la industria automotriz. En consecuencia, los mencionados cambios de la estructura de la producción implicaron que el gasto neto de divisas que involucraron las "nuevas" importaciones fuese menor que su valor bruto. Asimismo, las cifras de producción industrial bruta tendieron a sobrestimar el nivel de actividad interna debido a la baja registrada en la integración de insumos nacionales¹¹.

Conscientes de la limitación que encierran las cifras, en el cuadro III.3 se muestran los rubros de consumo (alimenticio o no) que exhiben un mayor incremento entre 1970 y 1981. Las 13 categorías desagregadas cubrían en 1981 aproximadamente el 50% de todas las importaciones de bienes de consumo, y se expandieron 1.093% durante el período, esto es, más del doble que los combustibles, frente a un 62% del resto de las importaciones. Como se puede apreciar, la mayor parte de esas importaciones "no tradicionales" corresponde a lo que habitualmente se han considerado categorías de consumo prescindibles; en numerosos casos las nuevas variedades importadas no se producían localmente, aun cuando sí sustituyen la producción nacional de otras variedades. De hecho, entonces, se registró una diversificación significativa de la composición del consumo.

A pesar de la gran diversificación de las importaciones en términos de variedades y modelos, el consumo de los bienes cuyas importaciones crecieron en forma más significativa exhibe una gran concentración en los tramos de mayores ingresos. Ello, naturalmente, está relacionado con el retroceso en la distribución del ingreso y del patrimonio que se registró en esos años; sin embargo, la concentración según tramos de ingreso es aún mayor en el consumo de los importables en referencia, que en el consumo total.

11 Esta es la principal razón de la sobreestimación del PIB según las cuentas nacionales oficiales calculadas con matrices fijas. Véase Marcel y Meller (1986). Respecto de los dos índices de producción bruta industrial disponibles — uno de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) y otro del Instituto Nacional de Estadísticas (INE)— véase Scherman (1981).

Cuadro III.3
Principales importaciones no tradicionales de bienes de consumo
y total de importaciones, 1970, 1980, 1981

(millones de US\$ de 1977)

	1970	1980	1981	Variación % 1970-81
Confitería	0,2	8,2	10,5	5.150
Manufacturas de cueros	1,3	9,0	17,5	1.246
Bebidas alcohólicas y cigarrillos	1,1	22,8	27,5	2.400
Alfombras, ropa, géneros, textiles, y confecciones	24,8	171,9	271,6	995
Productos fotográficos y de cinematografía	8,0	17,4	25,2	215
Calzado, sombreros, paraguas	2,1	24,0	43,3	1.962
Instrumentos ópticos y musicales	4,4	18,1	28,7	552
Juguetes y productos recreacionales	3,5	32,0	42,4	1.111
Alimentos procesados de cocoa, carne, mariscos, vegetales, y otros	5,3	34,6	41,3	679
Perfumería y cosmética	0,1	13,7	19,6	19.500
Televisores	0,7	49,0	66,2	9.357
Radios	4,7	46,0	45,8	874
Automóviles y motocicletas	19,5	144,4	263,0	1.249
I. Total de principales importaciones no tradicionales de consumo	75,7	591,1	902,6	1.093
II. Trigo, maíz y azúcar	43,6	309,9	262,1	757
III. Combustibles	118,0	666,9	689,5	484
IV. Otros bienes intermedios y de consumo	1.155,5	1.561,2	1.714,3	48
V. Equipos de transporte	157,4	317,5	395,8	152
VI. Otros bienes de capital	408,6	376,6	480,6	18
Total de importaciones	1.959	3.823	4.445	127

Fuente: Servicio Nacional de Aduanas para 1970 y registros de importación del Banco Central de Chile para las categorías II, III, V, y VI en 1980 y 1981.

Indudablemente, los sectores populares pudieron acceder a nuevas variedades y nuevos productos de consumo, pero ello fue en un grado muy limitado debido a su reducido y declinante ingreso. Según las encuestas de presupuestos familiares para Santiago, realizadas por el INE, el quintil superior elevó su participación en el consumo desde 44,5 a 51,0% entre 1969 y 1978, y el quintil inferior lo disminuyó de 7,6 a 5,2% (véase el cap. VIII). La encuesta de 1978 permite también apreciar la concentración que muestra el consumo de importaciones "no tradicionales" (cuadro III.4).

De los trece rubros incluidos en el cuadro III.4, en once de ellos el quintil superior cubre una proporción del gasto mayor

Cuadro III.4
Distribución del consumo de bienes importables:
principales rubros de importación no tradicional en 1978
 (porcentajes del consumo total por rubro)

Rubros	20% hogares más ricos	60% hogares medios	20% hogares más pobres
Televisores a color	100,0	0,0	0,0
Automóviles	98,6	1,4	0,0
Whisky importado	94,0	6,0	0,0
Cigarrillos importados	92,0	8,0	0,0
Cassettes	72,8	26,8	0,4
Raquetas de tenis	71,8	28,2	0,0
Licuadoras, batidoras y molidoras eléctricas	71,8	28,2	0,0
Motos	65,3	34,7	0,0
Relojes	59,7	34,7	5,6
Juguetes	56,1	41,4	2,5
Equipos modulares, tocadiscos y grabadoras	51,3	48,5	0,2
Radios portátiles	32,9	57,8	9,3
Televisores en blanco y negro	18,8	71,2	10,0
<i>Participación por estrato en el consumo total</i>	51,0	43,8	5,2

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, III Encuesta de Presupuestos Familiares, Volumen III, Santiago, mayo de 1979. Se incluyen solamente aquellos productos que se logró identificar en la III Encuesta como de importación "no tradicional". Comprenden el consumo de producción nacional e importada, salvo que se especifique lo contrario.

que su participación en el consumo total (51% en 1978). En los dos rubros en que la participación del quintil más rico es menor, ello obedece a que son "bienes inferiores" (elasticidad ingreso negativa). A medida que se pasa a estratos de ingreso mayor, los televisores en blanco y negro son desplazados por los a color, y las radios portátiles por equipos modulares y radios de mesa. Este cambio en la composición del consumo se registra en niveles relativamente altos de ingreso, pues los sectores medios, en 1978, eran también consumidores intensivos de radios portátiles y televisores en blanco y negro.

3. EFECTOS GLOBALES DE LA LIBERALIZACIÓN SOBRE LA INDUSTRIA

La evaluación de los efectos del proceso de liberalización es indudablemente compleja. Primero, los efectos de cada una de sus fases parecen haber sido muy diferentes entre sí. Segundo, numerosos otros cambios significativos tuvieron lugar simultáneamen-

te con la liberalización. Por una parte, cabe mencionar la depresión de la demanda agregada y de los salarios, la elevada desocupación y la baja inversión en capital fijo, que son determinantes de la naturaleza del proceso de ajuste. Por otra parte, la expansión de las exportaciones, que se inició antes de que la liberalización fuese sustantiva, contribuyó a cierta recuperación del nivel de actividad y a ofrecer oportunidades de inversión en el sector.

En la primera parte de esta sección se examina la evolución global del sector industrial. En la segunda, se intenta profundizar en un análisis más desagregado.

a) Efectos macroeconómicos

Aquí examinaremos la evolución global del sector industrial sobre la base de los índices de producción, valor agregado y empleo. La información correspondiente aparece en el cuadro III.5.

La producción industrial fue afectada drásticamente por la recesión económica de 1975. En este año, la producción aportada por el sector descendió 26%, en tanto que el PIB lo hizo en 17%. Como era previsible, la recuperación posterior fue más acentuada en el sector en referencia, por lo cual mostró tasas de "crecimiento" elevadas en 1977-79. Sin embargo, la recuperación fue insuficiente para que retomara la participación que tenía en el PIB antes del inicio de la liberalización. En 1981, más de ocho años después de la aplicación del modelo económico ortodoxo, el valor agregado industrial per cápita era aún 18,5% menor que en 1973, como puede apreciarse en el cuadro III.5.

El insatisfactorio comportamiento de la producción industrial significó que su participación en el PIB descendiera notoriamente: desde 26% en 1970 a 20% en 1981. Por último, este deterioro se manifestó también, en la ocupación industrial: desde 1976, ésta permaneció a niveles notoriamente inferiores a los de 1970. Esto obedeció en parte a la pérdida de posición relativa de actividades intensivas en mano de obra, tales como las del sector textil y prendas de vestir; pero también descendió el empleo en las ramas cuya producción bruta aumentó; recuérdese

que el valor agregado por unidad de producción bruta descendió, lo que naturalmente reduce la demanda por trabajo.

En consecuencia, la evaluación de los antecedentes disponibles descarta los planteamientos sobre un presunto dinamismo del sector. De hecho, en términos de producción y empleo global, el comportamiento de la manufactura fue deficiente entre 1973 y 1981; luego de la caída espectacular de 1975, logró una fuerte recuperación entre 1977 y 1979, perdiendo velocidad en 1980 y retrocediendo en 1981. Evidentemente, la invasión de bienes de consumo importados en 1980-81 fue determinante de su desempeño. Por último, sin haber retornado aún a los niveles de 1973 y 1974, según cifras del Banco Central, el sector volvió a sufrir otra caída espectacular, de 21%, en 1982.

Es ilustrativo al respecto evaluar comparativamente la evolución del sector respecto de su comportamiento en los sesenta. Para iniciar la estimación, suponemos que la capacidad productiva se utilizó "normalmente" en 1974; a partir del valor efectivo en 1974, se aplicó la tasa de crecimiento histórico del valor agregado industrial en la década de los sesenta (5,9% anual)¹², para así obtener los valores hipotéticos de tendencia de la producción del sector. Este procedimiento implica que la capacidad de producción utilizable en 1974 era 5% menor que en 1971. Puesto que la inversión fue baja en el período 1971-73 y se desarticuló gravemente la organización del sector con algún deterioro irrecuperable, parece razonable suponer cierto descenso de la capacidad productiva. Sin embargo, las aseveraciones de que la industria estaría "destruida" en 1973 son desmentidas por el desempeño de la producción inmediatamente después del golpe: no hubo "destrucción" en general, pero sí se dejó de crecer y se registró una caída; la pérdida de producción acumulada respecto de la tendencia en 1971-73, según los supuestos explicitados, se-

12 Como la producción de 1970 fue inferior a la "normal", en parte debido a los efectos que la elección presidencial ejerció sobre la actividad y las ventas en la economía interna, la tasa de aumento "normal" se usó también para estimar la producción hipotética de 1970, a partir de la producción efectiva del año precedente. El método parece no dar una sobreestimación, pues la producción efectiva de 1971 supera en 3% la cifra normalizada de este año.

ría entre 11 y 14% del valor agregado en 1973. Este es uno de los costos del desorden, indisciplina y desequilibrios macroeconómicos predominantes en ese trienio.

Retornemos ahora a 1974. El método consistente en tomar el nivel efectivo de la producción industrial en 1974, como representativo de su nivel "normalizado", subestima claramente la capacidad de producción existente entonces, pues la restricción excesiva de la demanda agregada ya estaba en operación en el segundo semestre de ese año, afectando negativamente el nivel de producción anual¹³. Ello se constataba, aun cuando no en toda su magnitud, al observar que entre octubre de 1973 y septiembre de 1974, esto es, durante el primer año del nuevo gobierno, la producción industrial fue 3,4% mayor que durante el año calendario de 1974.

A partir de mediados de 1974, e incluso hasta 1981, el sector operó bajo su capacidad productiva y notablemente por debajo de su tendencia histórica: las pérdidas de producción obedecen a una serie de causales. La pérdida de 1975 se debe predominantemente a la restricción de la demanda agregada que llevó a la profunda recesión de ese año¹⁴; en cambio, en 1977-81 responde principalmente al cambio de la composición de la demanda, inducida por la liberalización indiscriminada de las importaciones y por la concentración del ingreso, y a la baja inversión nacional producto del entorno macroeconómico inestable y recesivo, y de las altas tasas de interés (Mizala, 1992; Agosin, 1998); en el sector, los impulsos negativos por desustitución fueron notablemente mayo-

13 A ello se sumó el notable descenso de las remuneraciones registrado en 1974: según las encuestas de enero, abril y julio realizadas por el INE, el deterioro es de 16% respecto de los mismos meses de 1973. Esto impactó fuertemente a sectores productores de bienes demandados intensivamente por consumidores de ingresos medios y bajos, como el sector textil y de prendas de vestir (Scherman, 1980).

14 La restricción de la demanda agregada estuvo asociada, en parte, al deterioro de los términos del intercambio y de la situación de la balanza de pagos registrados a partir del segundo semestre de 1974 (véase el cap. V). El deterioro de la relación de intercambio fue de 6% del PIB en 1975 respecto de 1972. Por otra parte, no debe olvidarse que el deterioro de 1975 siguió a un alza fuerte de 5% en 1973-74. En efecto, durante el primer año de aplicación de la nueva política económica, el precio del cobre fue extraordinariamente elevado, pero los ingresos extraordinarios se gastaron a medida que se recibían.

res que los los impulsos positivos por especialización y dinamismo exportador. En promedio, en 1975-81 la producción efectiva fue inferior a la "normal" o de tendencia en cerca de 25%¹⁵. La brecha o pérdida, medida en la forma descrita, es de una magnitud notable: el menor valor de la producción, entre 1975 y 1981, alcanzó un total acumulado equivalente al doble de la producción de 1981¹⁶.

El cuadro III.5 contrasta la evolución del sector manufacturero de Chile con, por una parte, el conjunto de países desarrollados y, por otra, los países en desarrollo; además muestra la caída del empleo sectorial (col. 5).

Es indiscutible que la liberalización de las importaciones no "destruyó" la industria nacional, así como tampoco estaba "destruida" en 1973, pero sí contribuyó al pobre desempeño global exhibido por el sector, y por la economía chilena en su conjunto, entre 1973 y 1981. La capacidad productiva del sector fue seriamente dañada, muchas firmas murieron, y varias áreas de producción prácticamente desaparecieron. Con todo, a pesar de la evidente necesidad de reducir el nivel promedio y la dispersión de la protección efectiva de las importaciones en 1973, el balance general fue predominantemente negativo. Los antecedentes que siguen prestan apoyo adicional a esta hipótesis.

b) Efectos sobre la estructura de la producción industrial

La composición de la producción industrial cambió significativamente durante el transcurso de los años setenta. Por lo tanto, para

15 Estimaciones realizadas en base al índice de la SOFOFA, desagregado por agrupaciones (a tres dígitos de la CIU rev) mostraban que, siguiendo el método de "máximos históricos" por bimestres móviles, la capacidad de producción superaría en 37% la efectiva de agosto de 1978 (Ramos, 1978). Véanse también SOFOFA (1977 y 1978) para estimaciones de la capacidad instalada no utilizada, según encuestas a empresarios realizadas en octubre de 1977 y agosto de 1978. Cabe destacar que el índice de producción efectiva del período octubre 1973-septiembre 1974 fue 10% mayor que en 1978.

16 Nótese que no incluimos la caída de 21% en 1982. El libre comercio debía reducir, presumiblemente por un lapso extenso, el ritmo de expansión de la manufactura, pero ello debía ser más que compensado por el crecimiento del resto de la actividad económica. Lo segundo no ocurrió, pues el PIB por habitante creció entre 1974 y 1981 a la mitad de la tasa registrada en los años sesenta.

Cuadro III.5
Producción manufacturera: Chile y el resto del mundo, 1974-82
 (1973=100)

Año	Valor agregado total			Valor agregado por habitante en Chile	Empleo industrial
	Países industrializados	Países en desarrollo	Chile		
	(1)	(2)	(3)		
1974	100,1	106,3	99,1	97,5	97,5
1975	91,8	108,1	73,0	70,6	88,8
1976	100,1	116,7	74,9	71,4	86,1
1977	103,7	125,3	79,9	75,1	87,1
1978	107,9	133,6	85,0	78,8	88,8
1979	113,3	139,7	91,0	83,1	88,2
1980	112,3	146,8	93,3	83,9	88,8
1981	112,8	147,0	92,1	81,5	87,3
1982	108,5	149,6	72,8	63,4	71,0

Fuente: Para Chile, cálculos basados en datos del Banco Central, Jadresic (1986), y Marcel y Meller (1986); para los países en desarrollo e industrializados, Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, mayo de 1983.

detectar con mayor precisión el impacto probable de la liberalización de las importaciones sobre el sector, examinaremos el comportamiento de las diversas agrupaciones en que se divide la producción.

La interacción del sector industrial con el intercambio externo se aprecia en la evolución global de las exportaciones e importaciones de manufacturas. Las exportaciones se expandieron significativamente desde 1974, hasta llegar a representar un 10% del valor (bruto) de la producción del sector en 1981, en tanto que las importaciones representaron 35%; las cifras de 1969-70 fueron 3% y 17%, respectivamente. Es sabido que el comportamiento de las exportaciones no está unido, en forma unívoca e indisoluble, a la política de importaciones que se aplique; a mayor abundamiento, la promoción de exportaciones puede ser plenamente compatible con una política de sustitución de importaciones selectiva¹⁷. El contundente ejemplo de los países de Asia oriental, como la Repú-

¹⁷ Un recuento de diferentes experiencias nacionales aparece en Bhagwati (1978, cap. VIII); véase también Sachs (1987).

blica de Corea y Taiwán, es irrefutable. Por ello, los efectos de ambas políticas sobre la producción nacional son susceptibles de un análisis por separado.

La información desagregada en 29 agrupaciones (CIU, rev. 2, tres dígitos) compara el promedio de 1969-70, como base, con 1978; esto es, antes de la congelación del tipo de cambio en 1979. La información muestra que la composición del consumo, producción e intercambio comercial han experimentado cambios sustanciales durante el decenio (véase Vergara, 1980). En primer lugar, el comercio exterior muestra "dinamismo" en el sentido que 16 agrupaciones registran mayores exportaciones, en tanto que en 18 se incrementan las importaciones; en 10 casos ambos componentes se expanden, denotando especialización intraindustrial al nivel de los tres dígitos de la información. El comportamiento descrito coincide con bajas en la producción y el consumo en 17 agrupaciones, en cada caso; en 14 de ellas ambos componentes disminuyen, sugiriendo que la depresión de la demanda interna ejerció una incidencia decisiva sobre la producción.

Al nivel de desagregación considerado, muchas agrupaciones son muy heterogéneas, en términos de la forma de producción de los bienes incluidos en cada una y de su intercambio comercial. No obstante, los antecedentes permiten esbozar algunas conclusiones (Foxley, 1982, cap. 3; Vergara, 1980).

En primer lugar, sólo dos agrupaciones muestran un crecimiento de la producción asociado a las exportaciones (maderas y papel); en dos grupos desempeñan un papel significativo, aunque no tan predominante como en los precedentes (alimentos y sustancias químicas)¹⁸. A un nivel mayor de desagregación, se comprueba que una proporción muy alta de la expansión de las exportaciones se concentró en sólo 5 rubros (papel y celulosa, madera, óxido de molibdeno, harina de pescado y cobre semielaborado): en 1976 cubrieron el 58% de las exportaciones industriales, en 1978 fue 64%, y en 1981 la participación se elevó a 66%.

18 Los principales productos alimenticios exportables son harina y aceite de pescado y mariscos congelados; la sustancia química predominante entre los exportables es el óxido de molibdeno.

En lo que respecta a las importaciones, en un mayor número de agrupaciones su aumento fue significativo. Hay tres agrupaciones afectadas fuertemente por las importaciones (equipos electrónicos, material de transporte y equipo profesional); en los dos primeros el incremento de la demanda interna atenuó el impacto negativo de las importaciones sobre la producción, en tanto que en el tercero la demanda lo acentuó. En seis agrupaciones, la apertura contribuyó también al deterioro de la producción, en combinación con una influencia significativa de la reducción de la demanda interna (textiles, vestuario, cuero, derivados del petróleo, productos de barro y loza, maquinaria no eléctrica). En otras cuatro agrupaciones, la variable determinante, hasta 1978, fue la reducción de la demanda interna (calzado, imprenta y editorial, minerales no metálicos, hierro y acero). Una agrupación (otros productos químicos) exhibió aumentos notorios del consumo y de la producción, con un intercambio comercial reducido. Por último, un rubro (industrias varias), que es una agrupación "buzón", como era previsible, muestra un incremento significativo de la producción, consumo, importaciones y exportaciones. Los restantes casos son de más difícil interpretación, pues los resultados dependen fuertemente de los años que se comparen y de la metodología que se utilice para comparar cada variable.

Como se puede constatar, el comportamiento de la demanda interna tuvo un efecto decisivo sobre el nivel de producción. Ello obscurece la apreciación del impacto de la liberalización de las importaciones, al paso que su evolución contribuyó al incremento de las exportaciones de ofertas excedentes. Como es natural, a medida que la demanda interna se recuperó, el peso relativo de las diversas variables cambió. Con todo, luego de 1978, las consecuencias de la liberalización de importaciones ganaron peso, vis à vis la demanda agregada, como factor explicativo del pobre desempeño de las manufacturas. Fue claro que hacia 1978 los efectos de la política comercial todavía no se habían materializado plenamente. En ese momento, la tendencia mostrada por los datos indicaba que el crecimiento de las exportaciones perdía velocidad, mientras las importaciones, especialmente las de bienes de consumo, crecían rápidamente. Esta

tendencia ya era nítida antes de que el tipo de cambio fuera congelado, a mediados de 1979. La apreciación real del peso que resultó de esta medida, reforzó los efectos rezagados de la liberalización de importaciones. Como resultado, la apertura comercial tuvo efectos negativos sobre la producción industrial que fueron más allá del período de implementación de la reforma arancelaria. El impacto negativo de las importaciones no-tradicionales aumentó su peso en relación a los efectos positivos de las exportaciones. La demanda agregada se hizo más intensiva en componentes importados, el cuántum de exportaciones no basadas en recursos naturales detuvo su crecimiento en 1980, y las importaciones (especialmente las de bienes de consumo durables, como lo muestra el cuadro III.3) crecieron incluso más fuertemente que en los dos años previos. El panorama empeoró espectacularmente más en 1981.

El sector se ajustó por tres vías frente a la competencia externa. Una fue simplemente la declaratoria de quiebra, o el cierre de plantas. En otros casos, se avanzó hacia una mayor especialización intraindustrial por dos vías: la fusión de empresas y, mediante la suspensión de líneas de producción, y hubo firmas que se transformaron en importadores de sustitutos de su propia producción anterior.

La comercialización de productos importados por parte de empresas afectadas por la liberalización, les permitió aprovechar la ventaja que les otorgaba el conocimiento del mercado y el control de los canales de comercialización con que contaban. Esta forma de ajuste tiene varios efectos interesantes. En primer lugar, en este caso, las funciones de producción y de importación no se realizan independientemente entre sí, sino bajo una unidad de mando; por lo tanto, por algún tiempo, el factor competencia externa operaría en forma más limitada que lo que supone la teoría ortodoxa. Segundo, la actividad empresarial se inclinó más hacia la función de intermediación comercial y financiera, como lo sugiere el cambio de la composición del PIB que muestran las cuentas nacionales (véase el cuadro II.1); la brecha de divisas dejada por la asimetría de la respuesta de los pro-

ductores de los sectores perjudicados y de los favorecidos por la política comercial se cubrió con un creciente endeudamiento externo. Tercero, el desplazamiento hacia la actividad importadora permitió a diversas empresas defenderse, pero repercutió negativamente sobre el empleo; como es obvio en estas condiciones, las plazas de empleo productivo disminuyeron por unidad de ventas, e incluso lo hicieron por unidad de producción¹⁹.

4. ELEMENTOS PARA UNA EVALUACIÓN

En estas líneas finales se efectuará un breve examen de los efectos macroeconómicos de las políticas de comercio exterior sobre la balanza de pagos. En seguida se plantearán algunas reflexiones sobre los efectos que aquellas políticas habrían provocado en la eficiencia, dinamismo y competitividad de la economía chilena. Las implicaciones macroeconómicas se examinan a fondo en los capítulos V y VI.

a) Balanza de pagos y cuenta corriente

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 (cuadro III.6). El quantum de las exportaciones registró un comportamiento notablemente dinámico. Luego de un salto brusco y diversificación en 1974-76, siguieron expandiéndose hasta 1980. Un tipo de cambio alto inicialmente, mayor disponibilidad de insumos importados, una economía recesionada y un impulso hacia una "mentalidad exportadora" fueron factores claves. Indudablemente fue el sector productivo dinámico de la economía chilena; las exportaciones proveyeron un impulso al alicaído sector agrícola, pero el efecto neto fue limitado porque luego de la "disciplinización" del sector

¹⁹ Este fenómeno se puede evaluar, desde la perspectiva microeconómica, como un aumento de la productividad. Pero él tiene consecuencias negativas, sociales y económicas, cuando obedece i) a una reducción mayor del empleo que de la producción, en vez de un incremento mayor de ésta que de aquél; y ii) se realiza en un contexto de desempleo amplio en toda la economía y de concentración del ingreso y el patrimonio.

en 1974, el crecimiento entre 1974 y 1981 fue de apenas 2% anual. La vigorosa agricultura de exportación, principalmente frutera y forestal, convivió con la tradicional que cayó espectacularmente (en particular cereales, remolacha y semillas oleaginosas).

La expansión de las importaciones manufacturadas y totales fue más intensa que la de las exportaciones, por lo cual se registró un déficit comercial creciente; el deterioro fue muy marcado entre 1976 y 1981 (véase el cuadro III.6).

Debido a la presencia de niveles "anormales" de componentes importantes del intercambio, resulta necesario examinar con mayor profundidad el contenido de las corrientes comerciales. Los dos componentes que exhibieron una mayor desviación respecto a valores "normales" son las importaciones de equipos y maquinarias, que perdieron 10 puntos porcentuales en el total de importaciones, y el precio del cobre²⁰ que se situó, por su parte, en un nivel inferior en un quinto a la cotización "normal"²¹. No obstante, el ingreso neto de divisas por concepto de las exportaciones de cobre experimentó un comportamiento más favorable en virtud de dos factores. Por una parte, las inversiones realizadas entre 1967 y 1970 permitieron un aumento de la producción de 50% inmediatamente después de 'impuesta la disciplina' en las empresas cupreras. Por otra parte, la nacionalización de la gran minería realizada en 1971, posibilitó una mayor captación de la renta económica de los ricos yacimientos chilenos; estos dos efectos positivos son "permanentes", en tanto que la baja del precio presumiblemente era "transitoria".

El déficit en cuenta corriente, que registró en 1981 un monto efectivo equivalente a 1,2 veces las exportaciones, fue cubierto con ingresos extraordinariamente altos de capitales foráneos. El

20 Un tercer componente, que tuvo un cambio notable, es el molibdeno, subproducto del cobre, cuyo precio subió ostensiblemente, sextuplicándose durante el decenio de 1970. El mayor valor real exportado (incluyendo óxido y ferromolibdeno) permitió financiar el 46% del mayor gasto en importaciones de petróleo y lubricantes.

21 Véase una discusión metodológica sobre el precio "normal" del cobre en Ffrench-Davis (1973, cap. IV) y Ffrench-Davis y Tironi (1974).

Cuadro III.6
Balanza de pagos, 1973-82
(millones de US\$ de 1977)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
I. Saldo de la cuenta corriente	-442	-256	-535	160	-551	-960	-925	-1.361	-3.213	-1.600
a) Balanza comercial	32	434	76	693	34	-376	-276	-527	-1.817	43
-Exportaciones	1.968	2.612	1.734	2.282	2.185	2.171	2.984	3.250	2.605	2.573
Cobre	1.577	1.971	947	1.330	1.161	1.076	1.469	1.467	1.180	1.170
No Cobre	391	641	787	962	1.024	1.096	1.515	1.782	1.425	1.403
-Importaciones	-1.936	-2.179	-1.657	-1.588	-3.151	-2.547	-3.260	-3.777	-4.422	-2.529
b) Servicios no financieros	-328	-478	-313	-212	-295	-214	-186	-269	-476	-385
c) Servicios financieros	-165	-225	-310	-352	-365	-432	-525	-642	-994	-1.334
2. Transferencias unilaterales	20	13	11	30	75	62	62	78	74	76
II. Ingreso neto de capitales ^a	507	94	305	143	669	1.589	1.740	2.220	3.259	791
III. Saldo de la balanza de pagos	65	-163	-230	303	118	628	815	859	45	-809

Fuente: Cálculos elaborados en base a datos del Banco Central, Balanza de pagos, usando el índice de precios externos (IPE), construido por Ffrench-Davis (1984).

^a Incluye errores y omisiones.

cuantioso ingreso de capitales, captados principalmente por el sector privado, aparte de cubrir el déficit en cuenta corriente, permitió acumular reservas internacionales muy significativas (cuadro III.6); en el intertanto la deuda externa se acumulaba vertiginosamente, hasta alcanzar a 71% del PIB en 1982, cuando explotó la crisis de la deuda (ver caps. V y VI).

Frente a la evolución del sector, las autoridades sostenían dos afirmaciones valederas pero con una interpretación errada de su significación. Se decía que si el Banco Central liberase el tipo de cambio, éste se apreciaría fuertemente. Evidentemente habría sido así, lo que comprueba que la flexibilidad cambiaria frente a un shock de capitales como en 1977-81 resulta fatal; un mal menor fue fijar el tipo de cambio en \$39, pero lo eficiente habría sido frenar el ingreso de fondos y conducir una devaluación real para guiar la reconversión productiva. El otro punto era que el exceso de importaciones se frenaría espontáneamente; ello tiende a ser así pero suele ser válido sólo en rubros durables y demorarse, dejando un saldo elevado de deuda acumulada. Por otra parte, como el tipo de cambio seguía apreciándose hasta 1982, estimulaba cada vez más un gasto mayor en importaciones y desplazaba a la producción nacional y al ahorro interno. Como se subraya en otros

capítulos, el déficit en cuenta corriente de 21% del PIB revelaba un desequilibrio absolutamente insostenible. Esos efectos dejaron huellas indelebles por un prolongado plazo.

b) Eficiencia, dinamismo y competencia

La concepción teórica en que se sustentaba la reforma era que el juego del mercado, libre de interferencias estatales, asignaría eficientemente los recursos según las 'ventajas comparativas'. Esta versión implicaba una concepción idealizada y simple de las ventajas comparativas. En efecto, las ventajas comparativas de mercado dependen del nivel y estabilidad del tipo de cambio, del grado de actividad de la economía nacional y de la internacional, de las fluctuaciones de los precios en los mercados externos, y de muchos otros factores, tales como capital de largo plazo, infraestructura y capacitación laboral. A su vez, las ventajas comparativas de mercado difieren de las sociales, debido a los desequilibrios y distorsiones característicos de las economías en desarrollo; las diferencias pueden ser notables en un país enfrentado a un violento cambio de la política económica, con desocupación elevada y un sector público que abandona abruptamente su papel orientador de la actividad productiva. Las distorsiones en la transición hacia un nuevo equilibrio, pueden ser de gran significación.

i) El marco macroeconómico y la eficiencia

La eficiencia de cualquier medida económica depende del contexto en que se aplica. La coyuntura económica del período 1974-81 fue relativamente propicia para la promoción de exportaciones, en cambio constituyó un factor desfavorable para políticas liberalizadoras de las importaciones.

La expansión y diversificación de las exportaciones inicialmente 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 a una proporción significativa de las actividades económicas nacionales con capacidad productiva subutilizada. La concurrencia paralela, en los primeros

años, de un tipo de cambio real depreciado, el acceso al mercado andino y los esfuerzos de Pro Chile, dieron salida a cierta proporción de aquellos excedentes de producción. Posteriormente, se ampliaron capacidades productivas, y se explotaron recursos naturales tradicionales y no tradicionales, estimulados por el desarrollo previo de capacidades en los sectores forestal, frutícola y pesquero, por el tipo de cambio aún elevado y la liberalización acelerada de insumos importados, hasta que a inicios de los ochenta el atraso cambiario indujese a un retroceso exportador. A grandes rasgos puede sostenerse, entonces, que la expansión de las exportaciones no tradicionales permitió acrecentar la eficiencia de la asignación de recursos, principalmente mediante el aumento de la tasa de utilización de capital y mano de obra y el aprovechamiento de ventajas comparativas naturales o ya adquiridas.

La situación respecto de las importaciones fue precisamente la opuesta. En efecto, si un proceso de liberalización del comercio exterior es excesivo, demasiado rápido o se realiza en un momento inoportuno, provocará cierres prematuros o innecesarios, la subutilización del capital y trabajo, y el desaliento de la inversión. Por lo tanto, para evaluar los efectos de la política que soportó la economía chilena, es necesario distinguir entre las diferentes etapas de la liberalización y considerar el contexto macroeconómico en que se efectuó.

En una primera etapa (fase I) se eliminaron niveles de protección claramente excesivos. Por lo tanto, las primeras reducciones arancelarias afectaron a márgenes de protección efectiva redundantes, y sirvieron para limitar la capacidad del productor nacional de aplicar precios de venta con márgenes de utilidad excesivos.

En las fases II y III, las rebajas arancelarias adicionales, que disminuyeron la tasa máxima de protección nominal desde 120 a 10%, surtieron efectos mucho mayores. La parte más dolorosa de la liberalización aduanera se efectuó a una gran velocidad, y sus impulsos negativos fueron reforzados por las revaluaciones cambiarias. Esa política se realizó en el contexto de salarios dete-

riorados, una demanda interna muy deprimida, inversión baja y un desempleo abierto notoriamente elevado. La consideración de estos cuatro factores es decisiva para evaluar los efectos de la liberación.

En primer lugar, la restricción salarial actuó como un mecanismo de protección artificial, aun cuando obviamente regresivo, que compensó el menor costo arancelario de las importaciones. De hecho, en 1976 la relación salarios/tipo de cambio se encontraba en un nivel menor a la mitad del registrado en 1970, y en 1979 sólo se había recuperado a un 64% (véase el cuadro IV.3).

Segundo, dada la profundidad que alcanzó la recesión, la recuperación de la demanda y de la producción naturalmente debía mostrar tasas altas. Como simultáneamente se realizaba la liberalización, el oficialismo interpretó que ésta alentaba el incremento de la producción. Como se demostró, ocurrió lo opuesto, pues la imposición del libre comercio en aquellas condiciones macroeconómicas contribuyó a que la recuperación de la producción fuese permanentemente menor que el de la demanda agregada, tornándose ésta cada vez más intensiva en componentes importados. La recesión misma afectó negativamente la eficiencia del proceso. La subutilización de la capacidad y las exorbitantes tasas reales de interés (que promediaron del orden de 38% entre 1975 y 1982) tendieron a elevar los costos medios de producción, haciéndoles a los productores internos más difícil enfrentar la competencia externa.

Tercero, el exceso casi generalizado de capacidad instalada subutilizada desalentó la inversión interna²². También las excesivas tasas de interés reales desalentaron la inversión, y distorsionaron los precios relativos y las ventajas comparativas observadas en el mercado. El nivel de inversión menor que el histórico resultó claramente insuficiente para facilitar un ajuste simétrico, o con un balance positivo entre los impulsos negativos de los sectores que se contraían y los impulsos positivos de los que se expandían en respuesta a la reforma arancelaria.

22 Véanse análisis del tema en Solimano (1990) y Ffrench-Davis y Reisen (1998).

Por último, el desempleo abierto acrecentó la brecha entre las "ventajas comparativas" de mercado y las sociales. En efecto, la existencia de un alto desempleo abierto y de un nivel anormalmente bajo de inversión, implicó que el costo de oportunidad de los recursos liberados por los sectores afectados negativamente por la apertura al exterior haya sido inferior a su precio de mercado.

En consecuencia, resultaba inoportuno efectuar un drástico desmantelamiento de la protección arancelaria, en vez de una reforma gradual y más integral, en las condiciones vigentes en la economía chilena. Se argumenta por algunos propugnadores de la política oficial, que si ello no se hacía rápidamente, no sería posible realizarlo después. La respuesta a esa argumentación comprende tres partes. Primero, que rebajas tan drásticas como las realizadas desde 1975 (fases II y III) más valía no efectuarlas antes que llevarlas a cabo en medio de la depresión existente: evidentemente, la opción no era todo o nada, más aún dada la férrea represión política. Segundo, de ninguna manera debieron sobreponerse, además, las revaluaciones en ese marco recesivo y de liberalización arancelaria; ello, por lo demás, estuvo en abierta contradicción con las repetidas aserciones del equipo gubernamental. Tercero, el desempleo, la inversión insuficiente y la depresión de la demanda generaron un marco real sustancialmente distinto al marco teórico en que se apoya la argumentación en favor del libre comercio. En consecuencia, la correspondiente desustitución de importaciones previsiblemente fue mayor que la naturalmente necesaria y, por lo tanto, fue ineficiente en muchos casos. Ni la protección excesiva ni la liberalización extrema serían la solución apropiada. No está de más recordar que también se sostenía que con libre comercio y economía privatizada, Chile quedaba mejor equipado para enfrentar crisis externas. Sin embargo, Chile sufrió en 1982 la peor crisis de toda América Latina. Con los errores y dogmatismo imperantes, la economía chilena se había tornado más, y no menos, vulnerable.

ii) Dinamismo y eficiencia

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

La velocidad del ajuste en los sectores perjudicados y en los favorecidos por el cambio de las políticas de comercio exterior parece haber sido asimétrica. Presumiblemente el mensaje reasignador fue más claro para los sectores perjudicados, fenómeno reforzado por la depresión general de la demanda agregada y por las altas tasas reales de interés que dificultaron la prolongación de la subsistencia de las empresas afectadas, fuesen o no eficientes en condiciones "normales" o de óptimo social. Todos estos factores le dificultaron a los inversionistas potenciales la identificación de las áreas productivas con "ventajas comparativas".

Un nivel notablemente bajo de la inversión interna bruta contribuyó a la asimetría del ajuste. Como es obvio, éste es más fácil en una economía con tasas de utilización y crecimiento elevadas. El estancamiento exhibido por la economía nacional durante el período analizado, hizo necesaria una contracción absoluta de muchos de los sectores perjudicados para que el ajuste relativo pudiera realizarse. La escasa movilidad sectorial o regional de los recursos productivos y la reducida tasa de inversión obstaculizaron la reasignación efectiva de recursos liberados; el escaso dinamismo resultante contó como compensación solamente con la expansión alcanzada por el sector exportador. Como se expuso en otra ocasión (French-Davis, 1979 b), el sector canalizó una proporción alta de la escasa inversión interna. Esta se concentró principalmente en rubros intensivos en recursos naturales, siendo menos significativa en las actividades intensivas en valor agregado sobre el componente natural y en "ventajas comparativas adquiribles". De hecho los antecedentes disponibles apoyan la hipótesis de que fue más fácil la identificación de ventajas comparativas que poseen una definida base de recursos naturales. Para las restantes actividades, los numerosos cambios registrados en la economía chilena, la deprimida demanda interna, la inestabili-

dad cambiaria, tasas de interés excesivas y mercados estratégicos *incompletos*, hicieron difícil identificar dónde se localizan las posibles ventajas comparativas. Lo 'difuso' de estas ventajas comparativas representó, presumiblemente, otro de los factores que explican la baja tasa de inversión productiva.

iii) Competencia y eficiencia

Uno de los resultados que se esperaba que acarrase la liberalización de las importaciones era un aumento de la "competencia" en el mercado interno. Ello se lograría a través de la presencia virtual o efectiva de los productos importables extranjeros, poniendo un tope al precio interno. Es indudable que ello sucedió en un grado significativo. Pero también se registraron desviaciones importantes respecto de las relaciones vigentes en una economía "competitiva".

En primer lugar, una proporción significativa de las importaciones "no tradicionales" corresponde a rubros en los cuales la diferenciación de productos desempeña un papel decisivo. Por consiguiente, la competencia entre oferentes se realiza en medida importante a través de la diferenciación del producto en vez de hacerlo mediante los precios de venta; la segmentación del mercado de capitales (brechas entre tasas de interés internas y externas) aportó también un factor de "competencia" vía las condiciones crediticias de venta. Esto provoca efectos distintos a los que genera la "competencia" según la teoría ortodoxa. En segundo lugar, los canales de comercialización no son completamente abiertos; a consecuencia de ello, en diversos casos el sustituidor de importaciones se convirtió en el importador de los productos competitivos con su actividad. En tercer lugar, la apertura al exterior promovió una mayor concentración de la gestión y propiedad de la actividad productora interna; este fenómeno fue reforzado por la depresión de la demanda agregada y por la forma de funcionamiento del mercado de capitales, otorgando una ventaja significativa a los grupos económicos ligados a actividades financieras y con acceso al crédito externo.

Por último, en los casos en que el precio interno se situó en línea con el externo, lo que tendió a acontecer con el transcurso

del tiempo, en algunos rubros surgieron dos tipos de problemas: uno de liquidaciones de excedentes o saldos de temporadas por parte de los proveedores extranjeros, como sucedió respecto de la leche en polvo y artículos textiles; el otro problema estuvo ligado a las fluctuaciones pronunciadas de los precios internacionales, como fue el caso, por ejemplo, del trigo y el azúcar. La eliminación de las redundancias arancelarias, y la ausencia de mecanismos anti-dumping, salvaguardias y otros para-arancelarios estabilizadores, implicó la transmisión expedita hacia la economía nacional de los altribajos registrados en los mercados de los mencionados productos, y de muchos otros que individualmente tienen menor significación para el desarrollo de la producción nacional. Así, ésta quedó librada a las fluctuaciones de los precios internacionales y al dumping transitorio, los que inducen reasignaciones de recursos que en definitiva tienden a ser ineficientes para la economía nacional. Posteriormente, en 1984, hubo una reversión significativa, reintroduciéndose bandas de precios y un mecanismo anti-dumping (véase el capítulo VI).

Un argumento central de la política de libre comercio se refiere a los beneficios que la competencia aportaría a los consumidores, a través de la disponibilidad de una gama más amplia de bienes, precios más bajos y mayor eficiencia. En el marco de la teoría ortodoxa del consumidor, la apertura externa se considera positiva, porque los usuarios pueden igualar su utilidad marginal al costo marginal de importación (que se supone igual al precio, por ser Chile "un país pequeño"). La diversificación del consumo es catalogada como especialmente positiva, pues incrementaría la libertad de elección del consumidor. *Ceteris paribus*, ello es muy válido.

Aquí cabe agregar dos comentarios; uno relativo a los efectos que provoca sobre los consumidores en su calidad de productores, y otro que se refiere al impacto en la eficiencia y nivel de la actividad económica.

Primero, durante el proceso de ajuste, la desustitución de importaciones contribuyó a acrecentar directamente el desempleo y a retardar la recuperación del nivel agregado de activi-

dad; lo último desalentó indirectamente la inversión, con su consiguiente impacto negativo sobre la generación de nuevos empleos. Por lo tanto, los consumidores situados en los estratos de ingresos inferiores, que como se sabe son los que sufren tasas de cesantía mayores, en su dimensión de productores (trabajadores) soportaron costos muy superiores a los eventuales beneficios derivados de la diversificación de la canasta de consumo disponible en el mercado, de hecho, para aquellos con capacidad de compra.

En segundo lugar, la diversificación del consumo tuvo un impacto relativo diferenciado según estratos de ingreso, permitiendo una rápida incorporación de un pequeño sector de altos ingresos a los patrones de consumo de las economías más ricas del mundo. El fuerte incremento en la desigualdad registrado en estos años, se expresó en una notoria diferenciación de estilos de vida más que en mayores niveles de ahorro destinado a la inversión productiva; ello lo atestigua la espectacular baja ocurrida en la tasa de ahorro nacional a 8,2% del PIB en 1981 y a 2,1% en 1982. Por último, desde el punto de vista de la actividad económica, la importación indiscriminada contribuyó a la segmentación de la demanda de los bienes en los cuales la diferenciación de productos juega un papel importante. Naturalmente, ello dificultó el aprovechamiento de economías de escala por parte de los productores nacionales y elevó los costos medios de producción en la coyuntura crítica de esos años.

En definitiva, la experiencia chilena deja lecciones heterodoxas. La economía nacional disponía de márgenes de protección claramente excesivos para innumerables rubros importables; por lo tanto, se requería una significativa reducción de la dispersión y nivel de la protección efectiva. Sin embargo, la apertura fue acelerada y excesiva, se realizó en un momento inoportuno y no se coordinó con la política cambiaria. Para sumar, en vez de restar, se debió proceder gradualmente y buscar deliberadamente una complementación dinámica entre la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones. La positiva expansión de las exportaciones habría sido esencialmente compatible con una política arancelaria más pragmática que la implementada, y ha-

bría involucrado más sustitutos de importaciones convertidos en exportables, y una canasta exportadora más diversificada y más intensiva en valor agregado.

Faltó, como en otros terrenos de la política económica, una adaptación de las concepciones teóricas a la naturaleza específica de la economía chilena. Por otra parte, parece indudable que, aun en las condiciones desfavorables que sufrió el mercado interno, la economía en general y el sector industrial poseen cierta capacidad de ajuste frente a cambios en los precios relativos. Al mismo tiempo, resulta claro que parte de la capacidad de respuesta, en particular del sector exportador, se basa en el progreso industrial logrado con anterioridad mediante políticas de sustitución de importaciones y el desarrollo de recursos naturales "no tradicionales" (en ese entonces como los forestales, frutícolas y pesqueros). Finalmente, la hipótesis convencional de que la apertura indiscriminada promovería la expansión de actividades intensivas en mano de obra y la contracción de las intensivas en capital, aparece por lo menos parcialmente controvertida por las características de los cambios registrados en la estructura productiva. Este desempeño estaría ligado a la oportunidad en que se realizó la liberalización del comercio exterior, a la excesiva rapidez, intensidad y el carácter indiscriminado que revistió, a la pasividad impuesta sobre el sector público, y a la ausencia de una estrategia de desarrollo productivo nacional.