

**ESTABILIDAD, CRISIS y
ORGANIZACIÓN DE LA
POLÍTICA: LECCIONES DE
MEDIO SIGLO DE
HISTORIA CHILENA**

Paz V. Milet
(compiladora)

FLACSO-Chile

Estabilidad, crisis y organización de la política: lecciones de medio siglo de historia chilena

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO.

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por el Área de Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos de FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer del apoyo de las fundaciones John D. and Catherine T. MacArthur, The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

320.9 Milet, Paz V. comp.
M643 Estabilidad, crisis y organización de la
política: lecciones de medio siglo de historia
chilena. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2001.
263p. Libros FLACSO
ISBN: 956-205-155-2

ANALISIS HISTORICO / PROCESO POLITICO /
PROCESO SOCIAL / PROCESO ECONOMICO /
DEMOCRATIZACION / INDUSTRIALIZACION /
INTEGRACION ECONOMICA / POLITICA EX-
TERIOR / CRISIS ASIATICA / RELACIONES EX-
TERIORES / RELACIONES CIVICO MILITARES /
GOBIERNO MILITAR / 1950-2000 / CHILE

© 2001, FLACSO-Chile. Inscripción N° 119.983. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile. Área de Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos,
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa.
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687
Casilla electrónica: flacso@flacso.cl
FLACSO-Chile en el Internet: <http://www.flacso.cl>

Diseño de portada Flacso: A.Dos Diseñadores
Diagramación interior: Claudia Gutiérrez Grossi, FLACSO-Chile
Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile
Impresión: LOM

INDICE

Presentación	7
Introducción	9
Chile contemporáneo 1950-1970 <i>Isabel Torres Dujisin</i>	13
News from nowhere o la vía chilena al olvido <i>Alfredo Jocelyn-Holt Letelier</i>	31
Balance y perspectivas de la democratización política chilena <i>Manuel Antonio Garretón M.</i>	43
La nueva democracia en Chile <i>Hernán Cuevas Valenzuela</i>	85
Esperanzas y frustraciones con la industrialización en Chile: una visión de largo plazo <i>Oscar Muñoz Gomá</i>	111
Inserción comercial chilena en los noventa: Desafíos en el nuevo contexto institucional <i>Verónica Silva</i>	145
Chile: cambio político e inserción internacional 1964-2000 <i>Francisco Rojas Aravena</i>	165
La política exterior chilena: Una síntesis contemporánea <i>Manfred Wilhelmy v. W.</i>	207
Historia del régimen militar o la refundación capitalista del General Pinochet <i>José Luis Díaz</i>	217
Chile: la relación civil-militar durante una década de transición <i>Gabriel Gaspar</i>	231

Inserción comercial chilena en los noventa: Desafíos en el nuevo contexto institucional¹

Verónica Silva²

Durante más de 15 años Chile gozó de un crecimiento sostenido, acompañado de otros buenos indicadores en el ámbito económico como la creciente tasa de inversión, la disminución del desempleo y una inflación acercándose a niveles de países desarrollados. Es de relativo consenso que este desempeño se encuentra altamente vinculado al proceso de inserción internacional de Chile, cuyos indicadores también mostraban una gran dinámica, en términos de apertura comercial, flujos de inversión extranjera y resistencia a las crisis de mediados de los noventa. Pero un preocupante proceso de apreciación durante los noventa ponía interrogantes sobre las posibilidades de sostener y mejorar la calidad de la inserción.

Sin embargo, desde 1998, vale decir un año después que se manifestara la crisis asiática, la situación tuvo un cambio radical con efectos negativos sobre el desempeño, más allá de los esperados. La reducción de la demanda en el importante mercado asiático y bajas de precios en los principales productos de exportación fueron los principales detonantes que lograron revertir fuertemente los indicadores de crecimiento, dinámica exportadora y desempleo, aunque todo ello en bastante menor medida que lo ocurrido durante las crisis de los ochenta. Es cierto que los indicadores para 1999 ubican al país en condiciones de crecimiento y desempleo próximas al promedio latinoamericano, y con un déficit de cuenta corriente más favorable. También es cierto

1. Notas a base de la charla efectuada por la autora en FLACSO, el 10 noviembre 1999, en el marco del curso: "Los análisis políticos, económicos y sociales del Chile contemporáneo". Santiago, enero 2000.

2. Funcionaria de la Unidad de Comercio Internacional de la DCIFD/CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento, que no han sido sometidas a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

que, de acuerdo a estimaciones de CEPAL, el desempeño esperado para el año que se inicia se encuentra entre los mejores para la región (CEPAL, 1999); sin embargo, las preocupaciones que rondaban desde antes de la crisis respecto a la sostenibilidad del crecimiento, la todavía sostenida concentración de sus exportaciones –particularmente en productos básicos del cobre- y la clara vulnerabilidad externa mostrada durante la última crisis, han logrado poner importantes señales de alerta a la estrategia y políticas implementadas durante un largo tiempo.

Teniendo en cuenta el aprendizaje adquirido por agentes económicos durante el largo período de crecimiento, el impacto sufrido recientemente y las expectativas de recuperación existentes, el momento actual puede ser uno de los mejores para revisar y capitalizar lo hecho, replantearse o ajustar estrategias –globales y de inserción en particular- y pensar creativamente en materia de rediseño institucional para el nuevo contexto interno y externo. Estas notas son una revisión muy apretada de los hechos y discusiones durante el proceso en referencia y debido a su extensión apenas puntúan o esbozan temas importantes, por ello se entrega una amplia bibliografía que permitiría responder mejor a inquietudes más precisas.

El marco multilateral: visiones y estrategias desde Chile

El proceso de inserción y crecimiento observado en Chile desde mediados de los ochenta se ha desenvuelto en un contexto internacional de apertura más generalizada de los países, y de la región en particular, al tiempo que se han reestructurado tanto las relaciones entre éstos, como entre empresas y sectores productivos. Un aspecto que recoge y empuja, al mismo tiempo, estos cambios son las negociaciones comerciales en que Chile ha participado activamente. Entre ellas, la Ronda Uruguay por su carácter más global³ –en términos de temas y países- define el marco institucional en que se plantean las restantes negociaciones, ya sea bilaterales con países o bloques dentro y fuera de la región, plurilaterales como APEC o hemisféricas como el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Esta Ronda amplía bastante más los

3. De esta Ronda, concluida en 1994 se derivaron tareas negociadoras específicas que deben empezar a desarrollarse próximamente en los sectores agrícola y de servicios, además de seguir precisando algunas normativas en áreas como subsidios, propiedad intelectual e inversiones. Este es el trabajo mínimo a realizar en el ámbito de negociaciones multilaterales si no es definida una nueva ronda, la eventual Ronda del Milenio, cuyo lanzamiento no alcanzó a concretarse en la reciente III Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle.

los temas sujetos a negociaciones multilaterales, desde las medidas de frontera a aquellas de carácter doméstico. Los resultados de la Ronda Uruguay han representado para Chile oportunidades o desafíos en distintas materias de interés como: i.) la apertura de mercados en general por la vía de rebajas arancelarias, y en particular por el inicio de la reforma agrícola, aunque persisten los escalonamientos arancelarios y otras barreras comerciales⁴, ii.) inicio del proceso de liberalización de servicios; iii.) el desarrollo de reglas en materias como subsidios, inversiones (acuerdo MIC) y propiedad intelectual (acuerdo ADPIC), que afectan los espacios disponibles para la definición de políticas; y de reglas sobre medidas contingentes, que disciplinan mejor la defensa comercial; y iv.) mecanismos institucionales que permiten al país defender sus intereses y otorgan más transparencia al sistema en que éste debe desenvolverse, a través de la revisión sistemática de las políticas comerciales de los países, los requisitos de notificación de medidas y el mecanismo de solución de diferencias⁵.

Con todo, la aplicación cuestionable por algunos países de las disciplinas allí definidas ha generado dificultades a las exportaciones nacionales, como ha ocurrido por ejemplo con las acusaciones de dumping y subsidios efectuadas sobre la industria del salmón. Esta situación plantea especiales preocupaciones por monitorear las barreras enfrentadas por exportaciones e inversiones y a partir de allí definir estrategias de defensa de mercados. Por otra parte, los compromisos adquiridos demandan algunos ajustes a instrumentos y a la institucionalidad que inducen a revisar las políticas de competitividad en curso (Ministerio de Economía, 1998; OMC, 1997).

147

En paralelo, iniciando la década del noventa, Chile se lanza en una estrategia de regionalismo abierto que lo llevará a la casi total liberalización del intercambio con los países de América Latina y Canadá en torno al 2005 e involucra el inicio de procesos en esta misma orientación con la Unión Europea y Corea, mientras que el país también participa en el APEC⁶. Esta estrategia también se complementa con la continuidad de su apertura unilateral, que a la fecha define el arancel en 9% para alcanzar un 6% en el año 2003. En la práctica, los aran-

4. En términos globales éstas podrían ser crecientes en materia de estándares sanitarios, ambientales u otros (Fischer, 1998).

5. Ver consideraciones al respecto en DIRECON (1999) y Agosin (1997).

6. Sobre reorientaciones de la estrategia comercial ver Silva, 1998.

celes resultan bastante menores por el otorgamiento de preferencias en virtud de los acuerdos mencionados.

Discusión actual en Chile: preocupaciones pre y post-crisis

Hasta 1997, con el buen desempeño de más de una década, la preocupación central respecto a la inserción chilena se refería a la calidad de su especialización comercial y sostenibilidad de la dinámica externa, para lo cual se hacían importantes esfuerzos en políticas de competitividad. El propósito de avanzar hacia una "segunda fase exportadora", al desarrollo de exportaciones de manufacturas o productos más elaborados partiendo de los recursos naturales en que Chile presenta ventajas comparativas, encontraba en el proceso de apreciación cambiaria un freno, expresado claramente en las cifras desde mediados de los noventa⁷. La apreciación cambiaria es atribuida en buena medida al propio éxito exportador así como al creciente ingreso de capitales, en la forma tanto de Inversión Extranjera Directa (IED) como de cartera⁸. El proceso de apreciación induce también un crecimiento importador que supera al de las exportaciones, redundando en un creciente y riesgoso déficit de cuenta corriente que alcanza casi un 6% en 1998.

Con la crisis, la atención pasa a centrarse en las fuertes caídas de precios de los principales productos de exportación, en promedio 15% y el cobre más de un 25% en 1998, y de los términos de intercambio del orden del 14%, con lo que las exportaciones sufren un descenso superior al 10%. El saldo comercial negativo se duplica respecto a 1997 y, por primera vez desde 1985, el intercambio comercial disminuye respecto al año anterior. Esta vulnerabilidad es fácilmente explicable por la concentración en productos y mercados que caracteriza la estructura exportadora. La minería que en 1997 representaba un 48% de las exportaciones de bienes muestra una caída de 26%, las ven-

7. A medida que avanzan los noventa, la idea de segunda fase empieza a vincularse también al potencial desarrollo de las exportaciones de servicios y a la creciente inversión que el país está efectuando particularmente en sus países vecinos en sectores como la energía, el comercio y sectores financieros. Sobre segunda fase ver Rosales, 1993; Díaz, 1995; y Meller, 1996.

8. El país desarrolló una regulación cautelosa al imponer un encaje a los capitales de corto plazo, que aunque luego ha ido relajándose, se reserva como instrumento disponible para defenderse de la volatilidad de estos capitales. El incremento de las inversiones es atribuido a elevadas tasas de interés y al atractivo de sectores con ventajas competitivas que experimentaron importantes reformas desde mediados de los ochenta. Sobre el efecto de las reformas, ver Moguillansky, 1999.

tas al Asia que en ese mismo año alcanzaban al 35% de las exportaciones (dentro de lo cual un 62% corresponde al sector minero) muestra una caída de 33% en 1998. Por otra parte, los procesos devaluatorios en las economías asiáticas ejercieron grandes presiones competitivas en aquellos productos que ellos exportan, y el ajuste es dificultado además por la inercia de las importaciones, que venían con un fuerte crecimiento antes de la crisis.

Las exportaciones hacia los países con los que existen acuerdos presentaron una situación mucho más matizada, ya que mientras las ventas al MERCOSUR presentan una fuerte caída, arrastradas por las condiciones desfavorables en Brasil (las exportaciones con ese destino caen en casi 20%), aquellas hacia la Comunidad Andina muestran un incremento. En estos casos, las explicaciones se hallan tanto por la existencia de acuerdos preferenciales como por la estructura de exportaciones que ellos presentan. Concretamente el 80% de las exportaciones a la Comunidad Andina son productos industriales, menos afectados por las caídas de precios de los sectores básicos, en especial mineros.

En tales condiciones, no es de extrañar que las preocupaciones se trasladaran a los temas de defensa comercial. Al respecto, cabe hacer notar que la continuación de la liberalización unilateral vino aparejada con compromisos de ampliar y ajustar los mecanismos de defensa existentes -en especial mediante la legislación sobre salvaguardias y el ajuste de la regulación antidumping- al tiempo de compensar a los sectores más vulnerables (agricultura y PYMES). Esta compensación se efectúa, no sólo por la mayor competencia que representarían los menores aranceles, sino además por la necesidad de reducir o reestructurar algunos instrumentos de fomento disponibles, para las PYMES en particular, a fin de cumplir con los compromisos multilaterales.

149

Durante los últimos dos años, también empiezan a discutirse las bandas de precios, instrumento implementado a inicios de los ochenta, orientado a suavizar las variaciones de precios en productos agrícolas, trigo, harina de trigo, aceites vegetales y azúcar. Un importante problema enfrentado por este instrumento es que los niveles de sobretasa alcanzados sobrepasan el arancel consolidado para este tipo de productos ante la OMC, 31.5%⁹. Las bandas son evaluadas negativamen-

9. Frente a este problema existirían dos opciones en discusión actualmente: la solicitud para obtener un *waiver* ante la OMC para superar en estos productos el nivel de arancel consolidado (opción evaluada difícil) y el uso temporal de salvaguardias. Esto último ya se ha solicitado por parte del gobierno a la Comisión de Distorsiones. Adicionalmente, para los productos lácteos, que también presentan un arancel consolidado de 31.5%, se ha aprobado recientemente la aplicación de derechos compensatorios con el objeto de proteger a los productores contra la competencia externa desleal.

te, debido a su efecto distorsionador de señales económicas, por parte de sectores industriales usuarios de tales productos como insumos en sus procesos productivos; mientras que la utilización de este instrumento es defendida por la autoridad sectorial, en virtud de las distorsiones que afectan a los productos anotados en los mercados internacionales.

Los indicadores de la inserción exportadora: las especificidades sectoriales y las preocupaciones estructurales

Lo señalado en el punto anterior pone de manifiesto una preocupación de más largo plazo, que apunta a las características estructurales del proceso de inserción, y en particular a la dinámica y orientación de las exportaciones.

Cuadro 1
Chile: Concentración y diversificación exportadora

	1970	1985	1990	1995	1998
EXPORTACIONES BIENES (US\$ mill.)	1.112	3.804	8.620	15.680	14.754
Cobre (%)	76	47	46	41	34
MERCADOS					
Número	31	120	122	167	172
Participación en XT* (%)					
Asia	12	19	26	35	27
Unión Europea	61	33	37	28	29
América Latina (s. México)	12	17	13	19	20
NAFTA	15	24	18	16	22
PRODUCTOS (CUCI V.1-4d)					
Número	200	1.437	2.796	3.647	3.828
Participación en XT* (%)					
5 principales	86	59	55	47	40
10 principales	90	71	68	60	51
EXPORTADORES (No.)	150	2.345	4.125	5.586	5.847

Fuente: Díaz y Ramos (1998:78), ProChile (varios), Ministerio de Economía (1999)

* XT= exportaciones totales

El cuadro refleja una serie de cambios estructurales ocurridos en los últimos 30 años, como el fuerte crecimiento del valor exportado¹⁰, la diversificación de mercados y de productos, el incremento en el número de exportadores y la disminución en el peso relativo de los principales productos, del cobre en particular. Sin embargo, el valor de las exportaciones sigue dependiendo de unos pocos productos y el cobre sigue representando más de un tercio de las ventas. En cuanto a los exportadores, aunque su número creciente muestra la incorporación de más agentes al proceso, resultan ser todavía muy pocos los que concentran el grueso de la actividad. Si bien se ha producido una diversificación de mercados, aparece una concentración en ciertas áreas – Asia antes de la crisis alcanzaba en torno al 35% - y actualmente tan sólo 5 países absorben cerca del 50% de las exportaciones (en 1997). Las exportaciones hacia América Latina han mostrado, por su parte, una dinámica importante, que puede explicarse tanto por la liberalización unilateral emprendida por estos países, como por los acuerdos bilaterales establecidos con éstos.

Aunque no existe una información sistemática y comprehensiva sobre las exportaciones de servicios, los indicadores disponibles muestran un significativo crecimiento y diversificación, al tiempo de una incipiente actividad exportadora en sectores más sofisticados que demandan un trabajo calificado, como por ejemplo informática, telecomunicaciones, servicios de ingeniería o de salud (Prieto, 1999)¹¹. El proceso de inversión hacia otros países, especialmente dentro de la región, en que se expresa la internacionalización de empresas locales, ha sido particularmente creciente desde inicios de los noventa y muchas veces articulado con los también crecientes flujos hacia el país o reciclaje de flujos destinados al sector. Este proceso revela en parte el aprendizaje y especialización en rubros como energía, comercio y financieros (banca y AFPs)¹².

151

10. Desde 1970, las exportaciones han más que triplicado su participación en el PIB, representando actualmente más de un tercio de éste.

11. Las cifras de Balanza de Pagos no reflejarían adecuadamente el comercio de servicios, debiendo ser complementadas con la cifras de inversión extranjera directa. También existe un componente de exportación de servicios incorporados en bienes, como es el caso de la fruta y sus requerimientos de transporte, comercialización, servicios de frío, etc.

12. Ver Calderón y Griffith-Jones, 1995; Prieto, 1999; CEPAL, 1998; Cámara de Comercio de Santiago, 1996; y Castillo y Alvarez, 1998.

Sin embargo, el principal desafío que se presenta a la dinámica exportadora es su persistente concentración en recursos naturales, lo que plantea una mayor vulnerabilidad en la demanda, por la concentración en pocos rubros, profundos ciclos en sus precios y limitadas posibilidades de crecimiento sostenido en función de la elasticidad-ingreso de este tipo de productos. Asimismo, se vinculan a este tipo de productos preocupaciones ambientales, que resultan cada vez más sensibles en el ámbito del comercio internacional. En el proceso de reestructuración de los últimos 20-30 años es posible, de todos modos, apreciar una reorientación de las exportaciones, desde los recursos naturales hacia productos de mayor elaboración como se muestra en el Cuadro 2. Donde se expone además con cierta claridad las distintas fases recorridas en esta reestructuración desde que se inició el proceso de apertura a mediados de los setenta. Estas cifras reflejan limitadamente el relativo enlentecimiento en la diversificación y crecimiento de otras manufacturas que se habría dado desde mediados de los noventa¹³.

13. Hay que considerar que 1998 resulta relativamente atípico para demostrar lo indicado, por recoger las primeras expresiones de la crisis, con la consabida reducción en la participación de recursos naturales en las exportaciones. Al respecto, ver Díaz y Ramos (1998).

Cuadro 2
Chile: Especialización-reestructuración exportadora
Grandes fases

CATEGORIAS	1975	1985	1995	PROMEDIOS		
				1998	1990 1994	1994 1998
TOTAL						
EXPORTACIONES (US\$ mill.)	1.590	3.807	16.039	14.895		
COBRE	54	47	40	34	39	38
MATERIAS PRIMAS	19	18	13	12	15	13
-Otros minerales	18	15	8			
.Forestales	1.5	2	4			
-madera serrada	1	1	2			
-chips	0	0	1.5			
RRNN* 1er.						
PROCESAMIENTO	14	24	25	26	27	25
-Pesqueros	2	8	7			
-harina de pescado	2	7	4			
-salmón y trucha	0	0	3			
-Agrícolas (sector frutícola)	5	11	8			
Celulosa	4	4	8			
RRNN* 2°.						
PROCESAMIENTO Y OTRAS MANUFACTURAS	12	11	22	27	20	23
-M.origen Forestal	3	3	4			
-Impresos	0	0	1			
-Papel y otros	2	1	1			
-Industrias	4	5	9			
Alimentos						
-Bebidas y tabacos	0	1	1			
-Productos Químicos	3	2	3			
-P.metálicos, Eléctricos, transportes	1	1	3			

153

Fuente: Díaz y Ramos (1998:78), ProChile (varios años), Ministerio de Economía (1999).

* RRNN = Recursos Naturales

La especialización en recursos naturales, se ha convertido en un prolífico campo de discusión respecto a estrategias y políticas a seguir, puesto que a estas exportaciones se asignan varias características "no deseadas". Entre tales características se ha hecho referencia a su bajo valor agregado y uso de tecnologías simples, vulnerabilidad a los shocks externos, pocos encadenamientos intersectoriales, salarios bajos y poca capacidad de generación de empleo. Diversos argumentos matizan estas apreciaciones tanto con experiencias concretas en sentido contrario como con la necesidad reconceptualizar o reevaluar algunos indicadores (Díaz y Ramos, 1998; Meller, 1996). No obstante, de esta discusión surgen importantes elementos para la formulación de reorientaciones estratégicas, que eran necesarias antes de la crisis y con mayor razón después de la misma.

Las fases de la reforma comercial chilena

Antes de llegar a la discusión sobre estrategia, cabe una apretada referencia a las orientaciones de políticas implementadas en los últimos 25 años.

a) Reformas estructurales y política comercial¹⁴

El paso de un modelo de sustitución de importaciones a uno de apertura global, fue generado en primer lugar por una reforma comercial radical implementada desde mediados de los setenta, que redujo fuertemente niveles y dispersión tarifaria, así como las medidas no tarifarias. La disminución del sesgo antiexportador sumado a la acumulación de capacidades existentes antes de la reforma, en cuya gestión el Estado había tenido un rol protagónico, inducen un notable crecimiento exportador en la segunda mitad de los setenta. Concluye esta etapa – 1974-1979 - con un arancel fijo de 10%, la fijación del tipo cambio con fines de estabilización, un importante crecimiento de la economía entre 1976 y 1981 y una impactante caída del producto gatillada por la crisis internacional de 1982-83. A partir de ese momento, la autoridad revierte la rebaja arancelaria, aunque persiste un sólo nivel tarifario que alcanza al 35%, para retomar la senda liberalizadora sólo en 1985.

14. Existe abundante material de análisis de todo este proceso, entre el cabe destacar: Ffrench-Davis y otros, 1992; Meller, 1993; Pietrobelli, 1993; y CEPAL 1995. Ver también CEPAL 1994 para la segunda etapa de reformas.

La nueva etapa de reforma comercial "moderada", complementada con una estrategia más activa de promoción de exportaciones, se acompaña de otras reformas estructurales de la economía, en particular una segunda etapa de privatizaciones en sectores no transables e incentivos a la inversión que empujaron el sostenido crecimiento iniciado en la segunda parte de los ochenta¹⁵. Entre tales incentivos, aquellos dirigidos a la inversión extranjera -DL 600 y capítulo XIX, que favorecieron sectores de minería, industria forestal y de servicios- indujeron importantes procesos de reestructuración y aumentos productividad¹⁶. Por su parte, el aprendizaje de la crisis indujo una nueva etapa de regulación del sistema financiero, lo que contribuyó además a sostener la reforma.

b) La política "lateral" de los noventa: contexto de regionalismo abierto¹⁷

El primer gobierno de los noventa definió una reorientación en su estrategia de inserción internacional, en el marco de un resurgimiento del regionalismo y constitución de grandes bloques -Unión Europea, bases del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)- y de la recuperación democrática, que posibilita y demanda una reinserción política y económica. El argumento principal para este cambio, que se traduce en la búsqueda de acuerdos comerciales con diversos socios comerciales, es la necesidad de profundizar la apertura con instrumentos que permitan logros más rápidos o profundos que los obtenidos por la apertura unilateral y el avance multilateral, y que se suman a estas modalidades. Con este tipo de acuerdos, además de los efectos estáticos previsible -de creación y desviación de comercio¹⁸- se pretende alcanzar efectos dinámicos producto del aumento en el tamaño de mercado, lo que induciría economías de escala y aprendizaje, y mercados ampliados que constituyen un aliciente a la IED.

15. Ver Moguillansky, 1999.

16. Esta inversión llegó a constituir más del 20% de la formación bruta de capital fijo en el período 1987-89 (Calderón y Griffith-Jones, 1995).

17. Saez y Valdés (1999) utilizan la idea de "política comercial lateral" para referirse a la política de acuerdos implementada por Chile durante los noventa. Varias de las ideas presentadas en este punto proceden de ese artículo y de Agosin, 1997. Ver también Pizarro, 1994 y van Klaveren, 1998.

18. La desviación que induciría esta apertura resultaría reducida por el bajo nivel arancelario NMF, porque los acuerdos se suscriben con los principales socios y porque existe una estructura de importaciones diferenciada según los socios.

Por su parte, al orientar la apertura hacia países de la región, de similar desarrollo al chileno, se lograría el ingreso de bienes o servicios más elaborados y por tanto con mayor impacto en la economía nacional, lo que resultaría funcional a la segunda fase exportadora¹⁹. Asimismo, puede aprovecharse la proximidad geográfica y cultural que presentan los mercados vecinos, minimizando el sesgo en contra del comercio intrarregional que muchas veces presentan las condiciones de infraestructura, comercialización o comunicación. Se espera además de estos acuerdos, que induzcan mayores ritmos en la armonización de normas y una disminución en los costos de transacción para los negocios internacionales. Finalmente, en el acuerdo con el MERCOSUR existen al mismo tiempo propósitos de acercamiento político, que se expresa en la participación en diversas instancias de coordinación del bloque y en la búsqueda de posiciones comunes que permitan negociaciones conjuntas hacia el ámbito extra regional.

Conforme a esta nueva orientación, desde 1991 en adelante el gobierno ha suscrito acuerdos bilaterales con nueve países y dos bloques de integración -MERCOSUR y Unión Europea- y participa de negociaciones y compromisos pluri y multilaterales en ALADI, APEC, ALCA y OMC. Todos los acuerdos comparten objetivos básicos, como son, establecer un espacio económico ampliado en términos de bienes, servicios y factores; ampliar, diversificar y facilitar el intercambio comercial; alcanzar disciplinas comerciales que aseguren el adecuado acceso a mercados; y estimular inversiones. Sus diferencias en amplitud, niveles y profundidad de los compromisos depende en gran medida de la trayectoria de las relaciones con los socios (Ver recuadro adjunto).

Acuerdos bilaterales de Chile

Los acuerdos bilaterales y su fecha de entrada en vigencia es como sigue: Bolivia (1993), Canadá (1997), Colombia (1994), Ecuador (1995), MERCOSUR (1996), México (1992 y 1999), Perú (1998), Unión Europea (1996) y Venezuela (1993). La mayoría de ellos son Acuerdos de Complementación Económica (ACE en nomenclatura ALADI), que propenden a constituir Zonas de Libre Comercio, mientras los de Canadá y México/1999 corresponden a Tratados de Libre Comercio (TLC), de mayor amplitud temática y normativa. El acuerdo de alcance parcial con Cuba, firmado en 1998, aún no entra en vigencia. Con casi todos los países se han firmado además Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones (APPIs). Al mismo tiempo de trabajar en las profundizaciones o ampliaciones temáticas de varios de tales acuerdos, el gobierno ha firmado un acuerdo marco con Centroamérica y se encuentra negociando actualmente con Corea. [FUENTE: Direcon, 1998].

19. Mientras en el total de las exportaciones la industria representa del orden de un 33%, en las ventas al MERCOSUR y la Comunidad alcanza cerca de 60% y 80% respectivamente. Estos mercados alcanzan cerca del 20% de las exportaciones nacionales (Cifras tomadas de ProChile, 1998)

Es difícil evaluar los resultados de este esfuerzo en términos de comercio, puesto que su evolución no depende sólo de las preferencias establecidas, ya que condiciones macroeconómicas, coyunturales o cambios estructurales de los países socios pueden incidir fuertemente sobre magnitud y dirección de los flujos²⁰. Asimismo, y como ya se indicara, los efectos comerciales de los acuerdos, son sólo una parte de los resultados esperados. Con todo, el resultado más visible es la existencia de aranceles diferenciadas y menores al vigente (actualmente 9%), según país de procedencia de las importaciones²¹. Más importante todavía resulta el claro incremento y diversificación de exportaciones en los noventa hacia los socios con acuerdos y la contribución de varios de estos flujos, por ejemplo hacia México y la Comunidad Andina, en la reducción de los efectos negativos de la reciente crisis.

c) Continuando la apertura unilateral

La reorientación marcada en el apartado anterior respecto a una apertura negociada no reemplaza la continuación del proceso de apertura unilateral, que ya en 1991 se había expresado en una rebaja arancelaria de 15 a 11%. En 1998 se decide una nueva disminución por medio de un proceso gradual entre 1999 y 2003, de 11 a 6%. Esta decisión fue el resultado de un largo proceso de negociaciones entre los agentes económicos domésticos como se anota a continuación.

157

La idea de continuar con la rebaja arancelaria surge con fuerza a raíz de las negociaciones del acuerdo con el MERCOSUR durante 1996. Entre los argumentos que apoyaban la iniciativa se encuentran el proceso de apreciación que estaba viviendo el país desde inicios de los noventa, la potencial desviación de comercio que los acuerdos podían inducir y la conveniencia de señalar que el país continuaba dentro de una estrategia de apertura. Luego de debates que vinculaban esta rebaja arancelaria con una reforma tributaria, que sería finalmente pospuesta sin fecha definida, la discusión fue retomada en 1998, antes de empezar a sentir los efectos más notorios de la crisis, frente a la profundidad que estaba tomando el proceso de apreciación cambiaria.

20. Una exhaustiva evaluación realizada sobre los efectos del acuerdo con el MERCOSUR en la industria chilena mostraba el tipo de cautelas y conclusiones a que puede arribarse preliminarmente (Meller y Donoso, 1998). Distintos enfoques sobre evaluaciones se recogen en el libro citado y en Sáez y Valdés, 1999. Ver también Agosin, 1997.

21. Por ejemplo, de acuerdo a cifras de la Cámara de Comercio de Santiago de septiembre de 1999, con un arancel vigente del 10%, el promedio efectivo fue de 7.8%; mientras que las importaciones de América Latina ingresaban al país con un arancel promedio de 4.3%.

Las discusiones que tienen cabida posteriormente, giran en torno a: (i.) el ritmo o gradualidad de la desgravación²², (ii.) la homogeneidad intersectorial en tiempos y niveles²³, (iii.) su oportunidad, habida cuenta de los efectos de la crisis, y, (iv.) un requisito de compensación tributaria, por los menores ingresos fiscales de recaudación. Los grupos potencialmente más afectados por la rebaja - agrícola y PYMES - fueron también los más activos en la discusión. Respecto a ellos, fueron establecidas algunas compensaciones en cierta medida financiadas con los recursos liberados del desmantelamiento de instrumentos para el ajuste a compromisos multilaterales. También fueron definidos compromisos tendientes a perfeccionar los mecanismos de defensa comercial²⁴.

Aspectos institucionales y opciones de desarrollo comercial

Es interesante notar que durante el prolongado proceso descrito como reforma comercial, incluyendo las reorientaciones de los noventa, ha sido aplicada una variedad de instrumentos y no sólo la liberalización arancelaria o de barreras no arancelarias. En el desempeño comercial observado han jugado un importante rol un conjunto de otras reformas, fuera del ámbito estrictamente comercial, iniciadas a mediados de los ochenta. El manejo del tipo de cambio ha sido también un aliciente al desarrollo exportador en determinados períodos y la promoción de exportaciones a través del desarrollo institucional de ProChile, intensificada con varios instrumentos diseñados a mediados de los ochenta - reintegro simplificado por ejemplo - y perfeccionada en los noventa para cubrir diversas etapas del proceso exportador. Figuran también las políticas y esfuerzos de transferencia tecnológica, con un rol muy importante de la Fundación Chile, y más en general aquellas políticas de competitividad concebidas de un modo integral en los noventa. Estas políticas consideran, tanto los esfuerzos tecnológicos y de política industrial -respecto a la PYME en particular-, como aquellos regulatorios e institucionales²⁵.

22. La propuesta del Ejecutivo consideraba la rebaja de tres puntos el primer año y un punto adicional en los dos años siguientes

23. La discusión sobre homogeneidad, ausente desde hace mucho tiempo en los debates sobre política comercial en Chile, considera la existencia de "perforaciones" ya presentes en el arancel, tanto por los acuerdos comerciales, como por algunos instrumentos específicos: bandas de precios agrícolas, reducción del pago de derechos de importación de bienes de capital, liberalización de productos informáticos.

24. Todos estos compromisos quedan establecidos en la Ley de reforma arancelaria, No. 19589 del 28 de octubre de 1998.

25. Sobre estos temas ver Labarca, 1997. Las especificidades sectoriales de la política y sus efectos pueden verse en Pietrobelli, 1993; Meller y Sáez, 1995 y CEPAL, 1993.

Ese conjunto de políticas y reformas que han conducido a un dinámico desempeño del sector externo, han tenido aparejado un proceso reestructuración y aprendizaje organizacional tanto al interior de diversos agentes económicos – público y privado – como en sus relaciones. Instituciones como ProChile y CORFO, por ejemplo, reflejan nuevas modalidades de articulación público-empresarial donde operan crecientemente los criterios de asociatividad, financiamiento compartido y prescindencia gradual del Estado. La coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores con gremios empresariales, particularmente en las negociaciones y gestión de los acuerdos, es otro ejemplo de este aprendizaje. Sin embargo, la ausencia de actores laborales, la participación más visible de parlamentarios y mayores discusiones dentro cadenas productivas, como las producidas en torno a las bandas de precios y a la defensa comercial, revelan un campo de creciente complejidad de relaciones y de ajustes aún en curso en los mecanismos organizacionales²⁶.

La institucionalidad y los instrumentos irán redefiniéndose en la medida que vaya precisándose una estrategia para mejorar la calidad inserción, en el entendido que esto significa avanzar hacia la especialización en bienes y servicios que sustenten salarios reales más elevados para capas crecientes de la población (Agosin y Ffrench-Davis, 1998). Si bien existe consenso entre analistas y decisores sobre la importancia de definir mejor las orientaciones que esta estrategia debería tener, existe menos acuerdo sobre su contenido preciso. Recogiendo las opciones que se visualizan a partir de la experiencia nacional, Díaz (1995) y Agosin (1998) han sistematizado las posibles estrategias del modo siguiente.

Díaz planteaba tres modelos con distintas implicancias en términos de especialización y políticas: i.) "neoliberal", que supone la desregulación de la cuenta capitales, configurando una especialización en exportaciones primarias y de servicios (eventual centro financiero) y que plantea dudas al autor sobre los efectos distributivos que conllevaría; ii.) "asiático", con énfasis en política industrial, que llevaría a un mayor desarrollo de manufacturas, pero que enfrentaría dificultades respecto a las normas multilaterales del comercio. Este modelo supone un Estado fuerte y una mayor disponibilidad de recursos; iii.) "nórdico" (o escandinavo), que supone una política de promoción de *cluster* a fin de acelerar la tendencia a conformar encadenamientos en torno a los recursos naturales en que Chile presenta ventajas comparativas²⁷.

26. Montero y Federici, 1997; Robledo, 1997 y Silva, 1999, profundizan en estos aspectos.

Agosin, por su parte, contrapone la segunda fase exportadora, que estaría desdibujándose y requiere de políticas activa para su concreción²⁸; con una especialización primaria y de servicios, y una de cuyas variantes es la posibilidad de conformar un centro financiero internacional. El autor evalúa como desafíos importantes la desaceleración en el ritmo de crecimiento de las exportaciones no tradicionales, el proceso de apreciación y las nuevas disciplinas internacionales que el país debe asumir por su participación en diversos acuerdos. Entre las opciones, plantea la generación de apoyos a la actividad exportadora y/o rebajas arancelarias para el desarrollo de competitividad. Tales apoyos debieran orientarse al desarrollo de externalidades como la innovación y adaptación de tecnologías, capacitación y educación superior, promoción de exportaciones, atracción de inversión extranjera directa y desarrollo del mercado de capitales. En esta estrategia plantea la necesidad de reconsiderar la selectividad, tomando en cuenta criterios más globales a priorizar en el fomento exportador.

En un trabajo compartido, ese mismo autor se refiere a la encrucijada planteada por el proceso de apreciación que reflejaría el agotamiento de la liberalización unilateral en lo comercial, en la inversión extranjera y en el campo financiero; enfatizando por tanto la necesidad de políticas activas expresadas en la búsqueda de equilibrios macroeconómicos funcionales al desarrollo, en la necesidad de completar mercados y en la promoción de negociaciones bilaterales selectivas que contribuyan al desarrollo de ventajas competitivas. En esta propuesta, aparece la necesidad de un enfoque integral de política económica que supere el ámbito de la política comercial, y donde se revalorice el rol del Estado debido a la necesidad de superar fallas de mercado con el objeto de profundizar el proceso internacionalización (Agosin y Ffrench-Davis, 1998).

Detrás de la mayoría de estas propuestas subyace el objetivo de lograr que el proceso de inserción constituya persistentemente un motor del crecimiento. Si esta es de por sí una meta difícil de alcanzar, bastante más difícil es todavía definir la estrategia que, no sólo apunte en ese sentido, sino además contribuya a mejorar la calidad de la inserción en los términos socialmente inclusivos que nos proponían los autores recién citados.

27. Esta idea tiene mayor desarrollo en el artículo posterior del autor con Joseph Ramos (Díaz y Ramos, 1998).

28 A la idea de exportaciones de mayor valor agregado, se suman básicamente las del desarrollo de servicios y del proceso de internacionalización de empresas chilenas.

Bibliografía

- Agosin, Manuel (1997), *Trade and growth in Chile: Past performance and future prospects*. Documento CEPAL, LC/R.1782, diciembre. Santiago.
- Agosin, Manuel (1998), *Políticas para fortalecer la inserción internacional de la economía chilena. Reflexiones para el debate*. Santiago, junio (Presentación en Agenda 2010 del Foro de Desarrollo Productivo)
- Agosin, Manuel y Ricardo Ffrench-Davis (1998), "La inserción internacional de Chile. Experiencias recientes y desafíos". En Cortázar y Vial (eds.): *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. CIEPLAN-DOLMEN, Santiago.
- Calderón, Alvaro y Stephany Griffith-Jones (1995), *Los flujos de capital extranjero en la economía chilena: renovado acceso y nuevos usos*. CEPAL, Documento de Trabajo No. 37, Santiago
- Cámara de Comercio de Santiago (1996), *La exportación de servicios en Chile: diagnóstico preliminar*. Santiago
- Castillo, Mario y Raúl Álvarez (1998), "El liderazgo en las grandes empresas en Chile". En Peres (coord.): *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*. Siglo XXI-CEPAL, México
- CEPAL (1993), "La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación". *Estudios e Informes de la CEPAL N° 84*. CEPAL, Santiago
- CEPAL (1994), - *El crecimiento económico y su difusión social: El caso de Chile de 1987 a 1992*. Documento LC/R.1483, diciembre
- CEPAL (1995), *Apertura y crecimiento en Chile y Uruguay: hacia un análisis comparativo*. Documento CEPAL LC/R.1589.
- CEPAL (1998), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. LC/G.2042-P, diciembre*. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.98.II.G.14
- CEPAL (1999), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 1999*. Documento Informativo, 16 de diciembre, Santiago.
- CEPAL (varios años), *Panorama de la Inserción Internacional (Ediciones 1996-1998)*. CEPAL, Publicación anual, Santiago.
- Díaz, Alvaro (1995) *La industria chilena entre 1970-94: de la sustitución de importación a la segunda fase exportadora*. Documento CEPAL LC/R.1535. CEPAL/CIID (CAN), Santiago, junio.
- Díaz, Alvaro y Joseph Ramos (1998), "Apertura y competitividad". En Cortázar y Vial (eds.): *Construyendo opciones. Propuestas económicas*

- cas y sociales para el cambio de siglo. CIEPLAN-DOLMEN, Santiago.
- DIRECON (1998), Relaciones económicas internacionales de Chile. *Estudio N° 1*, septiembre. Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago.
- DIRECON (1999), *Chile frente a la Ronda del Milenio*. Santiago, noviembre.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1999), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. Dolmen Ediciones, Santiago.
- Ffrench-Davis, Ricardo y otros (1992), "Liberalización comercial y crecimiento: la experiencia de Chile 1973-1989". En *Pensamiento Iberoamericano No. 21*, ICI-CEPAL.
- Fischer, Ronald (1998), *Las nuevas caras del proteccionismo*. Dolmen Ed., Santiago de Chile.
- Labarca, Guillermo (1997), *Las políticas de desarrollo productivo en Chile*. En Peres, W. (coord.): *Políticas de competitividad industrial. América Latina y el Caribe en los años noventa*. Editorial Siglo XXI, México.
- Meller, Patricio (1993), *Economía Política de la apertura comercial chilena*. CEPAL, Serie Reformas de Política Pública No. 5, Santiago, abril.
- Meller, Patricio (1996), *La segunda fase exportadora chilena: elementos para el debate*. Proyecto CEPAL/PNUD RLA/88/039, marzo.
- Meller, Patricio y Raúl Sáez (1995) - "Lecciones y desafíos futuros del auge exportador chileno". En Meller, P. y R. Sáez (Eds.): *Auge exportador chileno. Lecciones y desafíos futuros*. CIEPLAN-DOLMEN Ediciones, Santiago.
- Meller, Patricio y Rodrigo Donoso (1998), *La industria chilena y el MERCOSUR*. Dolmen y DII/Universidad de Chile, Santiago
- Ministerio de Economía (1998), *Plan de desarrollo de la competitividad - Chile 1998-2003 (Propuesta)*. Santiago, enero.
- Ministerio de Economía (1999), *Indicadores de competitividad internacional de Chile, 1990-1998*. Departamento de Estudios, Santiago.
- Moguillansky, Graciela (1999), *La inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo en expansión?*. FCE-CEPAL, Santiago.
- Montero, Cecilia y Jimena Federici (1997), *La inserción comercial de Chile en el mundo: un caso de cooperación entre empresarios y gobierno*. Santiago, agosto.

- OMC (1997), *Examen de las políticas comerciales: Chile*. Informe de la Secretaría. Documento WT/TPR/S/28, agosto.
- Pietrobelli, Carlo (1993), "El proceso de diversificación de exportaciones en Chile". En *Estudios e Informes de la CEPAL N° 84: La transformación de la producción en Chile*, cuatro ensayos de interpretación. CEPAL, Santiago.
- Pizarro, Roberto (1994), *Contenido y significación económica de los acuerdos de complementación económica de libre comercio*. Santiago, febrero.
- Prieto, Francisco (1999), *Chile y el GATS 2000, hacia la liberalización efectiva del comercio servicios. Propuestas para la acción*. DIRECON/ Ministerio de Relaciones Exteriores. Santiago, diciembre.
- PROCHILE (varios años), *Análisis de las exportaciones chilenas*. Santiago.
- Robledo, Marcos (1997), "Sector privado, política exterior y estrategia de inserción económica internacional". En Milet, P. y otros (eds.): *Chile – MERCOSUR: una alianza estratégica*. Ed. Los Andes – FLACSO, Santiago.
- Rosales, Osvaldo (1993), *Desafíos de la segunda fase exportadora*. Papeles de Trabajo No. 21. Corporación Tiempo 2000/PEP. Santiago, octubre.
- Saez, Sebastián y Juan Gabriel Valdés (1999), "Chile y su política comercial 'lateral'". En *Revista de la CEPAL No. 67*. Santiago, abril 1999.
- Silva, Verónica (1998), Chile: elementos básicos en la construcción de su agenda de negociación. Borrador para comentarios. Santiago - octubre.
- Silva, Verónica (1999), "Política comercial y relación público-privada en Chile durante los noventa". En Muñoz, O. (Ed.): *Presente y futuro de las relaciones entre el sector público y el sector privado en Chile* (por aparecer). Santiago.
- Van Klaveren, Alberto (1998), "Inserción Internacional de Chile". En Toloza y Lahera: *Chile en los noventa*. Presidencia de la República - Ediciones Dolmen, Santiago.

