

ESTRATEGIAS DE COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO ECONÓMICO*

Vittorio Corbo

En este artículo se analizan, en primer término, los costos asociados al proteccionismo desde la perspectiva del país que impone dichas restricciones. Luego, se analizan los motivos que se encuentran en la literatura para justificar la existencia de aranceles. Finalmente, se revisan los resultados de una serie de trabajos empíricos que estudian la relación que hay entre apertura y crecimiento, entre apertura y empleo y entre apertura y distribución del ingreso.

El trabajo concluye que, en general, los países más abiertos al mercado mundial han logrado tasas de crecimiento en el producto y en el empleo más elevadas, conjuntamente con un mejoramiento en la distribución del ingreso. A la luz de estos antecedentes, el artículo termina formulando una estrategia concreta de promoción de exportaciones para Chile.

VITTORIO CORBO. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile, Ph. D. en Economía y Post Doctorado en Economía en el M. I. T.; Profesor titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Católica; Principal consejero del director del Departamento de Investigaciones sobre el Desarrollo, Banco Mundial.

* Documento presentado el día 12 de septiembre de 1984 en el Seminario "Perspectivas de Desarrollo: Política Arancelaria", organizado por el Centro de Estudios Públicos. Dicho Seminario fue dirigido por el señor Francisco Pérez M.

I. Introducción

En teoría, está claro que desde el punto de vista estático un país mejora su bienestar al explotar la posibilidad de comerciar con el exterior. En particular, para un país pequeño que no puede afectar sus términos de intercambio, el libre comercio es indiscutiblemente superior a una situación con aranceles.

Sin embargo, a pesar de que entre los economistas existe consenso desde hace largo tiempo en cuanto a que sólo en casos muy especiales se justifica utilizar el instrumental arancelario, el hecho es que muchos países lo usan.

En este trabajo se analizarán, en primer término, los costos que generan las tarifas para el país que las impone. Luego se analizarán los motivos que generalmente se esgrimen para justificar la existencia de aranceles y, por último, se revisarán los resultados de una serie de trabajos empíricos que estudian la relación que hay entre apertura y crecimiento, entre apertura y empleo, y entre apertura y distribución del ingreso.

II. Costos de las Tarifas

Una tarifa impone al país un costo económico, que se puede separar en costo de producción y de consumo.

1. Costo de Producción

El país que impone una tarifa sobre un bien determinado, aumenta el precio interno del mismo. Ello significa que dicha actividad gozará de una mayor rentabilidad que el resto de la economía, de lo cual se infiere que los recursos productivos se orientarán en esa dirección. En consecuencia, los bienes protegidos pasan a ser sobreproducidos internamente, y a un costo que excederá su precio internacional.

En cambio, la rentabilidad de los sectores no protegidos cae en términos relativos. Si a esto agregamos la presencia de insumos intermedios protegidos en el proceso productivo, entonces la rentabilidad de estos sectores cae también en términos absolutos. Este es particularmente el caso de los sectores exportable y no transable, cuyas actividades se contraen como resultado de la protección al sector importable.

En definitiva, el país que impone una tarifa termina produciendo una combinación que vale menos (a precios internacionales) que la combinación de producción en ausencia de ella.

2. Costo de consumo

El país también paga un costo en términos de consumo como resultado de la protección. En efecto, la distorsión de precios internos que genera un arancel lleva a las personas a consumir menos del bien importable y más del bien exportable, en relación a la situación en que las personas enfrentan precios internacionales.

Así, el país termina consumiendo una combinación de bienes que vale más (a precios internacionales) que la combinación en ausencia de aranceles.

III. Argumentos para Imponer una Tarifa

1. Poder Monopólico en el Comercio

El argumento de la tarifa óptima —el único argumento válido desde el punto de vista económico— se refiere al hecho de que si un país tiene poder monopólico en el comercio internacional, le conviene restringir el monto de exportaciones para lograr un mejor precio y, de ese modo, un mayor ingreso.

Ejemplos de países que han reducido en forma exitosa sus exportaciones por este intermedio son: Chile en el pasado con el nitrato, Alemania con el potasio a fines del siglo pasado, y los países productores de petróleo en el caso de la OPEP.

Sin embargo, aunque desde el punto de vista estático un país que tiene poder monopólico gana al restringir el comercio, pueden surgir inconvenientes que signifiquen pérdidas en el mediano o largo plazo. Así, es posible que un precio muy alto lleve al resto de los países a tomar represalias, o bien a invertir en la búsqueda de sustitutos más baratos.

En el caso de Chile, la tarifa óptima sólo podría constituir un argumento valedero para el caso del cobre. Sin embargo, dado que Chile no es el único oferente, se necesitaría un acuerdo con Zambia, Zaire, Perú y los demás exportadores de cobre, de manera de alcanzar un efectivo poder monopólico. No obstante, no basta con lograr dicho poder monopólico para que esta estrategia resulte conveniente a largo plazo, puesto que las ganan-

cias de corto plazo podrían ser más que compensadas por la pérdida que significaría la aparición de nuevos sustitutos en el mercado. Esta consideración es particularmente relevante para países con un elevado nivel de reservas de cobre, como es el caso de Chile.

Finalmente, conviene destacar que los casos en que un país, o un grupo reducido de países, tienen poder monopólico en la exportación de algún bien, son sumamente escasos.

2. Desajustes Transitorios de la Balanza Comercial

Un argumento frecuentemente utilizado para imponer alzas de aranceles es que permiten subsanar desajustes transitorios de la balanza comercial, por la vía de encarecer las importaciones. El principal problema con este argumento es que una vez aplicadas las sobretasas resulta difícil volver atrás, aunque el problema comercial ya haya sido resuelto. Ello, por cuanto los sectores productivos favorecidos por las sobretasas tienen un poderoso incentivo para unirse y presionar en contra de su remoción.

En los últimos quince años, Estados Unidos, Inglaterra, Canadá y Dinamarca han recurrido transitoriamente a sobretasas arancelarias para enfrentar desequilibrios comerciales. La diferencia está en que estos países las han eliminado a los pocos meses. En países en desarrollo, en cambio, éstas normalmente quedan para siempre.

Resulta más apropiado, entonces, recurrir a otras alternativas para financiar desequilibrios transitorios en los flujos de comercio. La acumulación de reservas, por ejemplo, tiene un costo de mantención bastante reducido: el spread entre las tasas de colocación y captación a nivel internacional.

En la actualidad, el Fondo Monetario Internacional ofrece otra alternativa, que consiste en un sistema de crédito compensatorio a los países cuando empeoran sus términos de intercambio.

3. Limitación de Importaciones por Objetivos No-Económicos

Hay diversos motivos no-económicos por los cuales un país podría desear una restricción de sus importaciones. Este es el caso, entre otros, de la limitación a las importaciones de petróleo que existe actualmente en los Estados Unidos. El objetivo perseguido por el gobierno norteamericano es reducir su dependencia del petróleo de los países árabes. No hay duda de que se crean costos de producción y de consumo, pero ese es el precio que están dispuestos a pagar por la independencia energética del país.

4. Recaudación Fiscal

La imposición de tarifas con este objetivo sólo puede ser justificada en países que están en sus primeras etapas de desarrollo y que no disponen de la burocracia sofisticada que se requiere para recolectar impuestos con menores costos económicos. El sistema arancelario, por el contrario, necesita solamente de funcionarios aduaneros estacionados en los principales puntos de ingreso y egreso de mercaderías, y un servicio de policía que controle el contrabando.

Sin embargo, a medida que avanza su grado de desarrollo, los países tienden a preferir impuestos que generen menos distorsiones, como los impuestos al ingreso y a las ventas, los cuales son a la vez mucho más efectivos desde el punto de vista de recaudación.

El Cuadro N° 1 muestra que la importancia relativa de la recaudación aduanera decrece a medida que aumenta el grado de desarrollo de un país. Así, la recaudación arancelaria de Estados Unidos constituye hoy sólo un 1,3% de los ingresos corrientes totales, mientras en el siglo pasado

CUADRO N° 1: IMPORTANCIA RELATIVA DE LA RECAUDACIÓN ARANCELARIA
(% de ingresos corrientes totales)

	1972	1981
Países de Ingresos Bajos		
Zaire	57,9	30,1
Tanzania	21,7	10,2
Países de Ingresos Medios		
Exportadores de Petróleo	13,8	11,5
Ingresos medios bajos	20,5	17,5
Lesotho	62,9	—
Bolivia	46,0	29,4
Ingresos medios altos	11,5	10,5
Malasia	27,9	28,3
Chile	10,0	5,5
Brasil	7,0	3,0
Países Industriales con Economía de Mercado		
	2,0	1,5
Irlanda	16,6	13,5
Suecia	1,5	1,2
EE.UU.	1,6	1,3

Fuente: Banco Mundial.

representaba más del 50%. Por contraste, los países de ingresos medios y bajos no exportadores de petróleo dependen hoy en más de un 20% de su recaudación aduanera.

5. Tarifas para Reducir Distorsiones Internas

Cuando se presentan distorsiones internas es preferible usar un instrumento directo. Por ejemplo, si existe desempleo sobrenormal, es mejor utilizar una medida que incentive el uso de trabajo en lugar de imponer un arancel a la industria intensiva en empleo. Ello, por cuanto esta última medida introduce una distorsión innecesaria en las estructuras productivas y de consumo.

A continuación revisaremos diversos argumentos para la imposición de tarifas que se basan en la existencia de distorsiones internas.

a) Industria Naciente

Todo productor potencial sometido a la competencia extranjera debe estar preparado para sobrellevar pérdidas mientras establece las plantas necesarias, entrena la mano de obra y a los ejecutivos requeridos, y penetra gradualmente los mercados nacionales e internacionales.

Sin embargo, las industrias y las empresas sólo deben nacer si son rentables, es decir, si las pérdidas sufridas durante la etapa de aprendizaje son más que compensadas por las ganancias futuras.

De esta forma, lo que realmente necesita la industria naciente es un mercado de capitales eficiente, que permita el financiamiento del período inicial. La intervención del Estado en este contexto sólo se justifica si existen distorsiones en los mercados. No obstante, estas distorsiones no constituyen una motivación para el uso del instrumental tarifario, sino más bien para atacar la distorsión en forma directa. Así, por ejemplo, si existen externalidades en la producción o el consumo, hay un argumento para otorgar subsidios o imponer impuestos a la producción o al consumo. De igual manera, si el mercado de capitales no está dispuesto a prestarle a una empresa para absorber las pérdidas iniciales, hay un argumento para que el Estado la financie. El arancel es claramente un instrumento subóptimo en este caso, puesto que genera un costo innecesario sobre el consumo.

Por último, debe destacarse que los incentivos para una industria naciente deben ser sólo temporales. Pero si una industria logra protección cuando es joven con mayor razón podrá mantenerla cuando es madura y

poderosa. La experiencia latinoamericana, y de Chile en particular, en los años 50 y 60 apunta en esa dirección.

b) Distribución del ingreso

Un argumento que a veces se esgrime es que la tarifa puede ser utilizada para mejorar la participación en el ingreso de ciertos sectores.

Parece claro intuitivamente que un país va a exportar los bienes que usan preponderantemente el recurso relativamente más abundante en el país (en el caso de Chile, el trabajo) y que va a importar aquellos bienes que necesitan más del recurso escaso (capital). Este razonamiento está avalado por la teoría tradicional del comercio internacional, basada en el modelo Heckscher-Ohlin-Samuelson (HOS)¹, como veremos más adelante. De este modo, si se imponen tarifas a las importaciones, se producirán internamente más de aquel los bienes que utilizan intensivamente el recurso escaso, y la retribución a este factor aumentará.

En el corto plazo, sin embargo, mientras los recursos no se pueden reasignar entre industrias, ganan todos los recursos utilizados en la industria protegida; después pierde el factor usado en forma menos intensiva, esto es, el trabajo.

Podemos concluir, entonces, que si el patrón de comercio de un país sigue los postulados del modelo HOS, la protección tiende a redistribuir el ingreso en favor del capital y en desmedro del trabajo en los países menos desarrollados.

En todo caso, cualquiera que fuese la consecuencia de la protección, si lo que se desea es alterar la distribución del ingreso, es preferible recurrir a subsidios directos, puesto que significan menores costos económicos que los aranceles.

c) Aranceles como una forma de generar empleo

Como veíamos en el punto anterior, los países ricos en mano de obra absorben mucho más empleo al producir para el mercado externo que al producir sustitutos de importaciones. Esto ha sido corroborado por diversos estudios sobre la materia², que señalan que la estructura arancelaria

¹ Al respecto véase R. Jones "Factor Proportions and the Heckscher-Ohlin Theorem" en J. Bhagwati (ed.) *International Trade: Selected Readings* Penguin, 1969.

² Véase la sección IV.2 más adelante.

tendía a proteger más al capital que al trabajo. De ello se desprende que un país puede lograr un incremento significativo en su tasa de crecimiento y de generación de empleos al pasar de una estrategia orientada al mercado interno hacia otra orientada hacia el sector externo. Esto cobra mayor validez cuanto menor es el tamaño del mercado interno.

IV. Proteccionismo y Apertura en la Práctica

De esta somera revisión concluimos que el único argumento económico válido para la utilización de tarifas es la existencia de poder monopolístico en el comercio, un hecho que se da en forma muy aislada. Sin embargo, los países recurren frecuentemente a medidas proteccionistas, a pesar de las recomendaciones en contrario de parte de los economistas.

¿Por qué? Inicialmente no había conciencia en cuanto al verdadero significado de la estructura arancelaria para los incentivos. Ello, por cuanto los aranceles se aplicaban tanto sobre el producto final, como sobre los insumos y los bienes de capital. Después de los trabajos de Corden³ para Australia en los años 60, sin embargo, se populariza el concepto de tarifa de protección efectiva (TPE), el que permite medir los efectos del sistema tarifario para cada actividad en forma neta. De estos estudios se desprende que un rango de tarifas nominales, en apariencia inocente, puede generar incentivos netos desproporcionadamente elevados para algunas actividades. Así, en Indonesia el valor agregado en algunas líneas de producción aumentaba en 5.400% en relación libre comercio, como resultado de la protección. Chile ocupa un lugar destacado, con niveles de protección efectiva de 1.140% en algunos sectores. De estos estudios se podía concluir que los incentivos para asignar recursos eran extraordinariamente desiguales entre actividades, lo cual no tenía ninguna justificación desde el punto de vista económico. La única explicación para estos incentivos era el poder de presión que detentaban los sectores favorecidos con la protección.

Las industrias nacientes generalmente partían con una protección reducida, pero una vez establecidas, ganaban poder y de esa forma presionaban por tarifas más altas, terminando finalmente con una elevada protección efectiva.

Algunos de los efectos negativos de la estrategia de sustitución de importaciones fueron reconocidos incluso por Prebisch, el impulsor de la

³ Véase W. Corden, *The Theory of Protection*, Oxford University Press, 1971, para una recopilación de las principales contribuciones de este autor.

misma en América latina, con motivo de la primera Conferencia de la UNCTAD en 1964. Estos incluyen: alta intensidad de capital, bajo valor agregado a precios internacionales, desaprovechamiento de economías de escala, falta de competencia, y desarrollo de mercados monopolísticos. Estas “desventajas” se presentaron para pedir la reducción de las barreras arancelarias en el mundo desarrollado pero no hubo un reconocimiento explícito de que el proteccionismo interno también inhibe las exportaciones de los países en desarrollo.

Los estudios de los sistemas de comercio en países con un grado avanzado de sustitución de importaciones mostraron que: (a) en la década del 60 la tarifa de protección efectiva del sector manufacturero era en promedio muy alta en Chile, Brasil, Pakistán y la India, alta en las Filipinas, moderada en México y Taiwán y cercana a cero en Malasia; (b) más importante aún, ésta mostraba una gran varianza, sin razón aparente; (c) había un sesgo sistemático contra las exportaciones; (d) se tendía a proteger la producción de bienes de capital en menor medida que la de bienes intermedios y estos últimos en menor grado que la producción de bienes de consumo.

Estos resultados son luego corroborados por un segundo desarrollo técnico, ligado a la evaluación de proyectos. Se buscaba entonces medir el costo en recursos domésticos de generar (o ahorrar) un dólar en una actividad en relación a otra, valorando los insumos a precios internacionales. El resultado fue similar al encontrado con la TPE: había sectores donde resultaba muy barato generar un dólar, como es el caso del cobre en Chile, y otros donde ocurría a la inversa, como es el caso de la industria automotriz instalada en Arica. Algo similar sucedía en Brasil, México, Pakistán y la India.

En síntesis, todos los estudios comparados que se emprenden desde la década del 60 en adelante coinciden en señalar que los costos del proteccionismo han sido de gran significación desde el punto de vista económico.

1. Apertura y Crecimiento

La relación entre la estrategia de comercio exterior y el crecimiento del producto se puede derivar tanto de modelos macroeconómicos integrados como de la evidencia empírica. La dificultad con el primer método es que los resultados pueden estar condicionados por el modelo utilizado. Por otra parte, los resultados empíricos pueden depender de las características del país respectivo, sin poder generalizarse a otras naciones. Esto último obliga a examinar la evidencia de un grupo suficientemente grande de

países, para así controlar en alguna medida por las características particulares de los países considerados.

Recientemente, varios estudios que comparan la experiencia de diferentes países han encontrado una asociación positiva entre el crecimiento de las exportaciones y el crecimiento del producto en los últimos 20 a 30 años⁴. Entre esos estudios, por ejemplo, A. Krueger encontró, al comparar 10 países, que por cada 10% de crecimiento en el valor de las exportaciones, la tasa de crecimiento del producto aumentaba un 1%.⁵

Esta evidencia sugiere que sistemas económicos más neutrales, esto es, que no tienen un sesgo antiexportador, conducen a un mayor crecimiento de las exportaciones y del ingreso. En el estudio antes citado se encontró también que los países que liberalizaron su sistema de comercio exterior aceleraron su tasa de crecimiento del producto después de un período de transición.

Estos resultados se han visto confirmados por estudios más recientes. Así, un estudio de Balassa⁶ que compara tanto el crecimiento como la habilidad para resistir shocks externos de países en desarrollo, encontró no sólo que el incremento de las exportaciones estaba altamente correlacionado con el crecimiento del producto sino también que la tasa de crecimiento del PGB resultó menos afectada por los shocks externos en los países orientados hacia el sector externo. Esto último es digno de destacarse, porque los shocks externos fueron relativamente más fuertes para los países más abiertos.

2. Apertura, Composición del Producto y Empleo⁷

La estrategia de comercio exterior seguida por un país afecta a la demanda por trabajo a través de la composición del producto. Así, una estrategia que determine una estructura productiva basada en bienes con alta intensidad de empleo por unidad de valor agregado, resultará en una mayor demanda por trabajo que si el mismo nivel de valor agregado se produce con una estrategia alternativa.

⁴ Anne O. Krueger, "Trade and Employment in Developing Countries", Vol. 3, *Synthesis and Conclusions*, National Bureau of Economic Research y University of Chicago Press, 1983, Capítulo 3.

⁵ Anne O. Krueger, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences*, National Bureau of Economic Research y Ballinger Publishing Company, 1978, pp. 271-4.

⁶ Bela Balassa, "Structural Adjustment in Developing Countries", *World Development*, Vol. 10, N° 1, 1982.

⁷ Esta sección se basa en V. Corbo, "Comercio Exterior y Empleo: Algunas Experiencias de Países en Desarrollo", *Cuadernos de Economía*, Vol. 16, N° 47, abril 1979.

Si en un país se producen dos tipos de bienes transables internacionalmente, unos para la exportación y otros para sustituir importaciones, la estrategia seguida estará determinada por los incentivos relativos para estos dos tipos de bienes. Por lo tanto, el empleo está determinado no sólo por la estrategia seguida, sino también por la intensidad con que se implemente esa estrategia. Es decir, hay un efecto intensidad de factores y un efecto intensidad de la estrategia misma.

La teoría de Heckscher-Ohlin-Samuelson proporciona el vínculo entre el sector externo y el empleo. Esta teoría establece —como vimos anteriormente— que para el caso de dos factores productivos, trabajo y capital, un país exportará una canasta de bienes intensiva en el factor que es relativamente más abundante, e importará una canasta de bienes intensiva en aquel factor que es relativamente más escaso. En una situación de comercio multilateral, la escasez relativa de factores productivos de una determinada nación dependerá de los países con los cuales se comercie. Por ejemplo, para el caso de Chile se esperaría que en su comercio con países desarrollados las industrias potencialmente exportadoras (sustituidoras de importaciones) sean aquellas que usan más intensivamente el factor abundante (escaso), que es el trabajo (capital). En el caso del comercio de Chile con los países en desarrollo, en cambio, se esperaría que sucediera exactamente lo contrario, esto es, que las industrias potencialmente exportadoras (sustituidoras de importaciones) sean relativamente más intensivas en capital (trabajo).

La teoría de HOS puede extenderse fácilmente para el caso de tres factores productivos (mano de obra, capital físico y capital humano) bajo el supuesto de que el capital físico y el humano son complementarios, y que el trabajo es sustituto de ambos factores. Para este efecto, bastaría agregar el concepto de capital humano al de capital físico en el párrafo anterior.

El impacto de una estrategia de promoción de exportaciones (EPE) sobre los requerimientos de mano de obra depende de la dirección del comercio, a través de su efecto sobre la composición de la canasta de bienes exportables. De acuerdo a la teoría expuesta previamente, los requerimientos del factor trabajo van a ser mayores en el caso de una estrategia orientada a incrementar más las exportaciones hacia los países desarrollados que a los países en desarrollo.

Las implicaciones de una estrategia de sustitución de importaciones (ESI) sobre el uso de mano de obra también están determinadas por el tipo de industrias favorecidas por esta estrategia.

Al comparar las implicaciones sobre el empleo de una ESI y una EPE, se debiera considerar en forma explícita la composición de la canasta

de bienes (o de industrias) resultante. Para un mismo nivel de valor agregado industrial se pueden presentar los siguientes dos casos, de acuerdo al marco de la teoría HOS descrita previamente:

i) Los requerimientos de mano de obra (capital físico y capital humano) de las exportaciones a los países desarrollados son mayores (menores) que los requerimientos de las industrias sustituidoras de importaciones de bienes proveniente de países desarrollados.

ii) Los requerimientos de mano de obra (capital físico y capital humano) de las exportaciones a los países en desarrollo son menores (mayores) que los requeridos por industrias sustituidoras de importaciones de bienes provenientes de países en desarrollo.

Hay una serie de argumentos tanto teóricos como empíricos que cuestionan la validez a priori de estas proposiciones⁸. En consecuencia, es importante un estudio empírico para dilucidar, desde el punto de vista aplicado, la validez de las distintas proposiciones teóricas recién descritas. En el Cuadro N° 2 presentamos los requerimientos de trabajo en industrias productoras de bienes exportables como proporción de los requerimientos de trabajo en la producción de sustitutos de importaciones para tres países: Brasil, Colombia y Pakistán. Para estos efectos, en cada uno de esos países se han separado los distintos sectores de la industria manufacturera entre aquellos que producen bienes basados en capital y trabajo (bienes HOS) y los que producen bienes basados en recursos naturales. Las ramas industriales que producen el primer tipo de bienes se han clasificado, además, en: exportadoras, productoras de bienes que compiten con importaciones, y productoras de bienes que no compiten con importaciones. El criterio usado para esta clasificación se basa en un indicador de orientación de comercio, definido como la razón entre importaciones menos exportaciones de una industria y el consumo aparente de los bienes producidos por ella⁹.

De los resultados del Cuadro N° 2 podemos apreciar que, para los tres países considerados, la producción de bienes exportables genera más empleo que la producción de bienes que sustituyen importaciones. Además, una información más desagregada muestra que en el caso de Pakistán, el test bilateral de la teoría HOS también se cumple. Así, en su comercio con países más desarrollados, las exportaciones de Pakistán son más intensivas en trabajo que sus importaciones competitivas. Por otra parte, en su comer-

⁸ Para una síntesis, véase Corbo (1979) *op. cit.*, pp. 28-29.

⁹ Este criterio fue propuesto por A. Krueger en Krueger et. al., *Trade and Employment in Developing Countries*, Vol. 1, *Individual Studies*, National Bureau of Economic Research y Univ. of Chicago Press, 1981, Capítulo 1.

CUADRO N° 2: REQUERIMIENTOS DE TRABAJO DE LAS EXPORTACIONES EN RELACIÓN A LOS REQUERIMIENTOS DE LA PRODUCCIÓN QUE SUSTITUYE IMPORTACIONES (Bienes HOS)

	Efectos Directos	Efectos Directos más indirectos en bienes domésticos
Brasil ^a	n. d.	1.65
Colombia		
—Empleo total	1.88	n. d.
—Trabajadores de producción	2.17	n. d.
Pakistán		
—Comercio total	1.09	1.30
—Comercio con países desarrollados	1.29	1.45
—Comercio con países en desarrollo	.73	.80

^a Las cifras se refieren sólo a trabajadores de producción.

Fuente: Carvalho y Haddad¹⁰, Thoumi¹¹, Guisinger¹².

cio con países menos desarrollados, las exportaciones de Pakistán son menos intensivas en trabajo que sus importaciones competitivas.

En el Cuadro N° 3 presentamos los requerimientos de factores para el caso chileno. Analizaremos primero los resultados para el empleo presentados en las primeras dos columnas de este cuadro. En ellas se puede apreciar que, cuando se toma el comercio como un todo, la producción para la exportación es menos intensiva en trabajo que la producción que sustituye importaciones. La desagregación de los flujos de comercio, de acuerdo a su dirección, sin embargo, muestra que en su comercio con países desarrollados, las exportaciones chilenas son más intensivas en trabajo que sus importaciones competitivas. Por otra parte, en su comercio con países en desarrollo (especialmente países de la ALALC), las exportaciones chilenas son menos intensivas en trabajo que sus importaciones de estos países¹³.

¹⁰ Carvalho y C. Haddad, "Foreign Trade Strategies and Employment in Brazil", en A. Krueger et al., *op. cit.*

¹¹ F. Thoumi, "International Trade Strategies, Employment and Income Distribution in Colombia", en A. Krueger et al., *op. cit.*

¹² Guisinger, "Pakistan: Alternative Trade Strategies and Employment" en A. Krueger et al., *op. cit.*

¹³ En Corbo y Meller, "Trade and Employment: Chile in the 60's", *American Economic Review*, febrero 1979, se demuestra que los requerimientos de empleo de las exportaciones manufactureras para el período 1976-77 no son muy distintas de las del período 1966-78.

CUADRO N° 3: CHILE: REQUERIMIENTOS DE FACTORES EN BIENES EXPORTABLES Y BIENES QUE SUSTITUYEN IMPORTACIONES POR DIRECCIÓN DE COMERCIO: 1966-1968

Categorías de bienes	Empleo ^a		Capital Físico ^b		Capital humano ^c	
	Directo	Directo e ind. b. dom.	Directo	Directo e ind. b. dom.	Directo	Directo ^c ind. b. dom.
Exportaciones						
Total	34,09	58,46	1.642,6	1.733,7	141,1	122,4
Países desarrollados	61,00	98,64	1.555,6	1.829,7	125,6	84,1
Países en desarrollo	28,92	49,56	1.659,3	1.712,1	144,1	130,9
Importaciones competitivas						
Total	42,59	60,16	861,5	983,4	167,6	145,6
Países desarrollados	42,59	59,97	793,2	910,2	169,4	147,7
Países en desarrollo	42,45	60,74	1.151,2	1.338,5	157,3	134,3
Cuociente Exportaciones/ Importaciones competitivas						
Total	0,800	0,973	1,929	1,763	0,842	0,841
Países desarrollados	1,432	1,645	1,961	2,010	0,741	0,569
Países en desarrollo	0,681	0,816	1,441	1,279	0,916	0,975

^a Número de personas empleadas por millón de escudos de valor agregado a precios domésticos (VAD).

^b Miles de escudos de activos fijos por millón de escudos de VAD.

^c Número de unidades de capital humano por millón de escudos de VAD.

Fuente: Corbo y Meller (1979).

Las últimas tres líneas de este cuadro indican que en su comercio con países desarrollados, Chile implícitamente exporta trabajo y capital físico e importa capital humano. Por otra parte, en su comercio con países en desarrollo, Chile exporta capital e importa trabajo y capital humano.

En otro estudio de los mismos autores para Chile¹⁴, encontraremos que para una categoría dada de bienes transables internacionalmente (bienes exportables o que compitan con importaciones), las industrias con una tasa de protección efectiva por debajo de la mediana, usan sustancialmente más empleo por unidad de valor agregado. También se encontró en ese trabajo que entre las industrias clasificadas como exportables, aquellas con protección efectiva mayor que la mediana usan sustancialmente más capital

¹⁴ V. Corbo y P. Meller, "Alternative Trade Strategies and Employment Implications: The Chilean Case", en A. Krueger, et al., *op. cit.*, pp. 83-134.

por unidad de valor agregado. Este último resultado se debe casi enteramente a los requerimientos de factores de las exportaciones hacia países en desarrollo.

Para Brasil, Carvalho y Haddad¹⁵ encontraron en una regresión múltiple que en 1959 la tasa de protección efectiva estaba relacionada negativamente con la intensidad de trabajo por unidad de producto, en circunstancias que Brasil seguía una ESI. En cambio, en 1967 esta asociación no era estadísticamente significativa.

Para Pakistán, Guisinger¹⁶ concluye que una unidad de valor agregado generada por las industrias exportadoras absorbe más empleo que si esa unidad es producida por las industrias que compiten con importaciones. En el comercio con países en desarrollo, sin embargo, las exportaciones de Pakistán son menos intensivas en trabajo que las importaciones provenientes de esos países.

V. Conclusiones

La evidencia empírica analizada en este trabajo muestra que, en general, los países más abiertos al mercado mundial han logrado tasas de crecimiento más altas en el producto y en el empleo. Además, se ha observado que, en general, la producción para la exportación genera más empleo que la producción orientada a sustituir importaciones. Esto es especialmente válido cuando nos limitamos al comercio entre países en desarrollo y países desarrollados. No hay duda, especialmente a nivel de América latina, que la sustitución de importaciones manufactureras se ha llevado a un extremo. Hay mucho que ganar en el largo plazo de apertura al comercio mundial.

En el corto plazo, sin embargo, puede haber costos importantes, debido a la necesidad de readecuar la estructura productiva que exige el cambio de estrategia. En gran medida estos costos pueden ser aliviados a través de movimientos compensatorios en el tipo de cambio real a medida que se implementa la desgravación arancelaria. En el caso chileno, de hecho, el problema de desprotección en la industria productora de bienes transables se produce recién al comienzo de los años 80, y no como resultado de la velocidad con que se implementa la rebaja arancelaria, sino debido a una fuerte caída del tipo de cambio real, hecho que está asociado a la violenta entrada de capitales que experimenta el país en ese período.

¹⁵ Carvalho y C. Haddad, *op. cit.*, pp. 29-81.

¹⁶ Guisinger, *op. cit.*, pp. 291-339.

En las actuales circunstancias, Chile soporta una pesada carga de servicio de la deuda externa, lo cual obliga a crear instrumentos que permitan un desarrollo vigoroso de las exportaciones. Para ello es necesario, antes que nada, que se cree un ambiente favorable, con los incentivos adecuados, para un profundo cambio en la orientación de la economía. El Estado tiene una responsabilidad fundamental en el logro de la estabilidad necesaria para que dicho cambio sea considerado como permanente por los agentes económicos. Las autoridades de la política económica deben juzgar este paso como algo trascendental para el país.

Los pasos concretos a seguir son los siguientes:

1. Asegurar un tipo de cambio real alto y estable en el tiempo. Esto condiciona a la estructura arancelaria a ser, a su vez, baja y estable.

2. El sector exportador debe comprar sus insumos a precios internacionales. Para esto se requiere un sistema de devolución muy expedito, como los utilizados por Taiwán y Corea. No basta con liberar al exportador de derechos cuando hace la importación en forma directa, como ocurre hoy en Chile. Gran parte de los exportadores pequeños y medianos deben recurrir al mercado doméstico para adquirir sus insumos importables, por lo cual se hace necesario devolver el equivalente del arancel y los impuestos indirectos aunque el producto sea comprado localmente. A fin de eliminar el sesgo antiexportador de la estructura arancelaria en la forma más simple y rápida posible, el ideal es que dicha estructura sea lo más pareja desde la partida.

3. Al Estado le corresponde también velar por la existencia de una infraestructura de comunicaciones, energía y transporte adecuadas, y a precios competitivos.

4. Finalmente, debe proveerse al sector exportador de un acceso fácil y expedito a los mercados crediticios.