

ESTUDIO

APUNTES PARA UNA DISCUSIÓN SOBRE POLÍTICA ARANCELARIA*

Dominique Hachette**

La política arancelaria está de nuevo en la palestra. Tanto antes del 17 de septiembre como después, se han oído clamores en el sentido de racionalizar los aranceles, diferenciarlos, mantenerlos lo más parejo posible, etc. Este artículo pretende analizar algunos aspectos de la problemática ligada a los aranceles. En particular, su primera parte enfoca las consecuencias de un arancel alto y diferenciado, como el propuesto últimamente por la Sofofa, sobre el potencial de crecimiento económico del país y de empleo, subrayándose la conveniencia de seguir una estrategia de desarrollo más orientada hacia las exportaciones por ser más acorde con los problemas que enfrenta el país. Por otra parte, el artículo les sale al paso a algunos de los pretendidos argumentos usados para justificar sea alza, sea diferenciación de aranceles. La última parte del trabajo contiene varias sugerencias para enmendar la política arancelaria actual a la luz de la estrategia exportadora sugerida y otras consideraciones.

Introducción

Desde que se escribió este artículo, las autoridades decidieron aumentar los aranceles aduaneros al 35% sucumbiendo así a presio-

* 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.

** Ingeniero Comercial, Universidad de Chile; M. A. y Doctorado en Economía, Universidad de Chicago; Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Católica.
Agradezco los comentarios de Sergio de la Cuadra, Felipe Larraín, Francois Oligier y Gert Wagner.

nes de ciertos gremios partidarios de una estrategia basada en la sustitución de importaciones, impugnadores de la política arancelaria anterior, propaladores de argumentos más diversos para justificar alzas y diferenciación de aranceles aduaneros. Creemos, sin embargo, que el contenido de este artículo sigue plenamente vigente. Por el contrario, sus conclusiones implícitas y explícitas adquieren más fuerza aún para entender el porqué la política arancelaria actual debe ser prontamente revisada dada la extrema debilidad de los argumentos esgrimidos y los costos que ella acarrea.

La política arancelaria está de nuevo en la palestra. Diferentes gremios demandan cambios en la política llevada a cabo en los últimos años tanto de niveles como de estructura de aranceles. Sobretasas han sido dictaminadas para alrededor de 250 productos como medida antidumping en algunos casos, y como medida aparente de recaudación fiscal adicional en otros. El gobierno, además, establece bandas de precios para el trigo, el azúcar y las oleaginosas mientras el gremio de los molineros se mueve para obtener o al menos retener el grado de protección existente antes de la aplicación de la banda de precios al trigo. La marina mercante pretende obtener una reserva de carga. Y se habla de necesidad de racionalización de los aranceles.

Reconociendo la importancia del tema, este artículo pretende analizar algunas de las preocupaciones que se han hecho explícitas alrededor de este tema. Dada su amplitud y la diversidad de los argumentos por un lado, y las limitaciones normales de tiempo y espacio por otro, se hace necesaria una selección de temas. Esta es arbitraria. Por lo tanto, no todos los temas escogidos son necesariamente los más importantes relacionados con la política arancelaria. Además, aunque la cobertura de este artículo sea limitada, el remanente requiere un esfuerzo formidable para ser tratado con exhaustiva seriedad. El afán de este trabajo será, por lo tanto, sólo el de estimular la discusión en torno a algunos aspectos relacionados con la política arancelaria.

Este artículo está dividido en tres partes. La primera se centra en un análisis de las consecuencias que un arancel alto y/o diferenciado como el propuesto por la Sofofa últimamente tendría sobre el potencial de crecimiento económico del país. Este análisis parte del supuesto de que el arancel es sólo una herramienta. Se argumenta que, como tal (y entre otras), debe ser consecuente con un objetivo central. Se propone como objetivo la estrategia de desarrollo, la cual debe ser orientada crecientemente hacia las exportaciones. Se escoge dicha estrategia por ser la más desarrollista, eficiente y dinámica, la mejor redistribuidora de ingresos en el largo plazo, además de permitir enfrentar la deuda externa con menores requerimientos de ajuste interno. Consecuentemente, se debe juzgar del arancel en función de dicha meta. Se concluye que la proposición de la Sofofa así como cualquiera otra que implique elevar o diferenciar los aranceles son contradictorias con la estrategia exportadora.

La segunda parte les sale al paso a algunos de los pretendidos argumentos usados para justificar sea un alza de los aranceles, sea una diferenciación de ellos. La principal conclusión de esa sección es que estos argumentos cuando aparentemente válidos en forma aislada y microeconómica dejan de serlo en el agregado. Además, o bien no tienen asidero en la realidad o en la lógica, o bien son contradictorios entre sí, y finalmente cuando son válidos, deben ser usados en forma extremadamente cautelosa y excepcional. La última parte del trabajo contiene algunas sugerencias para enmendar la política arancelaria actual a la luz de la estrategia exportadora sugerida y otras consideraciones.

I ¿Aranceles Altos y Diferenciados para una Estrategia Exportadora?

La Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa) ha planteado la necesidad de "racionalizar" el arancel aduanero.¹ Esa posición deriva de la anarquía aparente causada por excepciones existentes al arancel uniforme del 20 por ciento y por la creencia de que el arancel actual no permite "ampliación de la gama de actividades productivas rentables, con especial consideración del nivel de empleo".²

La propuesta para "racionalizar" dichos aranceles sugiere un arancel diferenciado entre 0 y 35% aplicable a las categorías descritas abajo:

Porcentaje	Categorías
0	Materias primas e insumos básicos no producidos en Chile, ni abiertamente competitivos con productos chilenos; bienes de capital no producidos en el país.
10	Materias primas e insumos básicos producidos en Chile.
15	Materias primas y bienes intermedios de bajo grado de elaboración (semimanufacturas).
20 y 25	Manufacturas; productos terminados y bienes de capital producidos en Chile.

1 Otros lo han hecho también, ver por ej. A. Aninat, Criterios de Protección Arancelaria: Una Proposición Alternativa, Centro de Estudios del Desarrollo, *Documento de Trabajo N° 13*, abril 1984.

2 Sofofa, Comisión Arancelaria, Bases para un nuevo arancel, marzo 1984. Ese deseo de racionalización sigue vigente después del alza general de aranceles al 35% aunque probablemente con un menor entusiasmo. Sin embargo, los argumentos presentados aquí adquieren aún mayor vigencia dado que a la diferenciación de aranceles pedida por la Sofofa se ha agregado el aparente deseo de las autoridades de elevar el promedio arancelario.

- 30 y 35 Casos especiales en que el país desea darse una protección elevada por razones específicas, por ejemplo: defensa nacional, seguridad de abastecimiento, desarrollo tecnológico y científico, actividades productivas nacientes, manteniendo empresas con un alto potencial de empleo y con gran capacidad ya instalada, por un período razonable.

El acento de la "racionalización" se pone en la diferenciación del arancel subrayando con ello la necesidad de alejarse de la política establecida en 1974.

A pesar de abrir una Caja de Pandora, la revisión de la política arancelaria parece conveniente aunque las razones pueden ser distintas de las dadas por la Sofofa y la propuesta final de arancel diferente también por consiguiente.

En esta sección se pretenderá (i) subrayar dos principios básicos dejados de lado en la discusión actual de la política arancelaria, y (ii) recalcar el sesgo antiexportador y antiempleo de la proposición presentada.

Algunos Principios Dejados de Lado

Si bien un arancel tiene diferentes impactos económicos (asignador, distribuidor, recaudador, contralor de eficiencia, empleador, etc.), se ha usado tradicionalmente para alterar la asignación de recursos. Esa es la función central que parece asignarle la Sofofa en la discusión actual, función que este artículo compartirá por dos razones: para centrar los comentarios y dado que el arancel es una herramienta más eficiente para la obtención del objetivo reasignador que de cualquier objetivo alternativo.

En particular, sirve al propósito de desviar recursos desde la producción de bienes puramente domésticos (bienes y servicios que difícilmente se transarían en el mercado externo dentro de rangos razonables de tipo de cambio como la construcción, electricidad, agua, servicios comerciales, . . .) y de bienes generadores de divisas en los cuales el país tiene ventajas comparativas (exportables) hacia actividades con menores ventajas o con desventajas (importables y ahorradores aparentes de divisas). Este efecto es adicional a aquel del tipo de cambio, y por lo tanto es igual en países sin moneda propia, como por ejemplo Panamá.

i El arancel no puede proteger a todos los sectores productivos

En una economía, la protección de algunos sectores representa desafortunadamente desprotección de otros, aunque haya factores productivos desocupados. Un arancel, aun "parejo" como el actual, protege sólo al sector amparado directamente por él: el sector sustituidor de importaciones (una parte del sector agrícola y del sector

manufacturero). Pero los factores ociosos mencionados no se trasladan hacia los no protegidos al no haber aliciente para ello.

Esa protección permitirá atraer recursos productivos del resto de la economía hacia el sector protegido al hacerse más atractiva su rentabilidad: ella aumentaría con respecto a la esperada en una situación sin arancel y también en relación a la rentabilidad de los demás sectores de la economía, la cual tenderá a caer, aun en términos absolutos. El arancel implica, por lo tanto, desproteger al resto de la economía (sector exportador y de bienes domésticos).

La presencia de factores productivos desocupados no altera lo esencial de la conclusión anterior: los sectores protegidos seguirán teniendo una ventaja relativa para atraer recursos desocupados o no (resource pull). Además, la propia existencia de estos últimos no tiene por qué hacer más atractiva la mayor actividad e inversión en los sectores desprotegidos especialmente en condiciones de precios inflexibles. Por lo tanto, dichos factores no se trasladarán hacia ellos. En forma sucinta, la asignación de recursos es influenciada por la rentabilidad relativa y no por la rentabilidad absoluta.

La experiencia chilena reciente ilustra patéticamente esta ley de hierro de la economía. La baja en la protección del sector sustituidor de importaciones entre 1974 y 1981³ ayuda a explicar el aumento en la proporción de bienes no transables dentro del producto total así como y sobre todo, el aumento de la proporción de los bienes exportados ocurrido a pesar de la caída en el tipo de cambio real a partir de 1976 y en los términos externos de intercambio después de 1974.

Cuadro N° 1

Estructura Productiva (Valor Agregado como % del PGB, a precios de 1977)

	Transables		No Transables
	Exportaciones	Otros	
1974-75	9.3	32.1	58.6
1980-81	13.5	23.7	62.8

* El porcentaje anotado está subvaluado al no estar incluida la producción de bienes exportables vendidos domésticamente. Se supone que el 60% del valor total exportado es valor agregado.

3 Por baja del arancel hasta 1979 y por reducción del tipo de cambio real especialmente a partir de ese año. La baja en el arancel aduanero fue compensada parcial o totalmente por un alza sustancial del tipo de cambio real después de 1973.

La proposición de aranceles entre 0% y 35% es más protectora del sector manufacturero sustituidor de importaciones que el arancel parejo del 20% por su cobertura amplia y la altura media de las tarifas (y protección efectiva) que se eleva para el sector manufacturero sustituidor de importaciones. Por lo tanto, el arancel propuesto será menos conducente a la promoción de exportaciones. Que el arancel "medio" sea igual con dispersión entre 0% y 35% o con arancel parejo de 20% es inmaterial. Para efectos de la protección relativa de los sectores sustituidores de importaciones y exportadores.⁴ Las exportaciones que sean industriales o de otra índole no reciben protección, y ellas representan (en 1980-81) el 36% del valor agregado total por los bienes transables (agricultura, minería, manufacturas y la mitad del sector transporte y comunicaciones), mientras que el 78% del remanente recibe una protección nominal entre 15 y 35% (más detalles en sección "Sesgo Anti-Exportador y Anti-Emplejo de la Propuesta"). Además, está demostrado que el costo social de la protección aumenta con la dispersión de aranceles.⁵ Por lo tanto, éste aumentaría con la proposición de la Sofofa.

ii Los aranceles ¿para qué?

El arancel es un instrumento y no un objetivo.⁶ Además, siendo un mecanismo reasignador de recursos incapaz de asignar recursos a todos los sectores en forma simultánea, sólo será eficaz si se concentra en unos pocos sectores, o sea, si es selectivo. Una selección previa de sectores a apoyar es necesaria. Esa selección debe obedecer a una estrategia de desarrollo. Hoy día, la estrategia probablemente más pertinente sea aquella basada en una economía abierta que posibilite un fuerte crecimiento de la exportación. Esa estrategia es plenamente compartida por la Sofofa, que en un documento magistral⁷ explicita las razones de ello que pueden condensarse aquí, a riesgo de que el resumen no le haga el honor a la riqueza de contenido del documento: a) la limitación del mercado interno como fuente de crecimiento; b) el mercado exportador como potencial ilimitado para el empleo de nuestra población, y c) el costo del endeudamiento externo.

Esa estrategia exportadora es requerida para el crecimiento. In-

- 4 El aumento reciente del arancel al 35% hace más patética dicha discriminación entre el sector sustituidor de importaciones y los sectores restantes.
- 5 J. Nugent, *Economic Integration in Central America: Empirical Investigations* (Baltimore, Ind.: Johns Hopkins University Press, 1974).
- 6 Aunque la presentación periodística de las declaraciones de varios representantes de Sofofa tiende a tratar la diferenciación del arancel como el objetivo de la "racionalización".
- 7 Sofofa, Una Política de Desarrollo Industrial, *Revista Industria*, año LXXXVII, febrero 1984.

investigaciones hechas en el pasado sugieren una fuerte asociación entre las estrategias comerciales y las tasas de crecimiento. La estrategia comercial, a su vez, no es más que un factor determinante de la eficacia con que se emplean los recursos productivos y no es difícil mostrar que una estrategia exportadora requiere un uso más eficiente de los recursos que una sustituidora de importaciones. Quedaron demostradas en las décadas del cincuenta y del sesenta las limitaciones del crecimiento de la economía chilena dentro de un marco sustituidor de importaciones. El propio sector manufacturero lo ha reconocido. La experiencia internacional lo ratifica, además de mostrar nítidamente la capacidad de crecimiento que ella otorga a países que se vuelcan hacia el exterior

Cuadro N° 2

Exportaciones y Producto Nacional en Algunos Países

	Argentina	Brasil	Chile	Corea	Singapur	Taiwán
Exportaciones Manufactureras como % de Prod. Indust.						
1966	0.9	1.3	4.1	13.9	20.1	19.2
1973	3.6	4.4	2.5	40.5	42.6	49.9
Tasa incremental de Exportaciones Manu- factureras como % de Prod. Indust.						
1960-66	1.0	3.6	5.5	24.8	28.4	24.8
1966-73	6.5	5.6	0.0	45.7	47.5	56.4
Exportaciones en relación al PNB						
1966	7.3	7.1	15.7	6.5	26.6	17.1
1973	8.1	9.8	7.6	26.1	44.6	47.8
1982	13.0	9.0	22.0	39.0	196.0	n.d.
Crecimiento del PNB						
1960-66	3.6	4.1	5.1	7.3	7.3	9.4
1966-73	4.8	9.3	2.4	10.7	12.7	10.7
1970-82	1.5	7.6	1.9	8.6	8.5	

Fuente: B. Balassa and Associates, *Development Strategies in Semiindustrial Economies* (The Johns Hopkins Press, 1982) pp. 45-46 y I.B.R.D. *World Development Report*. 1984.

Desafortunadamente, las dos estrategias no son compatibles entre sí. En primer lugar, por la desviación de recursos requerida para el desarrollo de una y otra: los factores productivos dedicados a la sustitución de importaciones no son utilizables en un gran porcentaje en la expansión de las exportaciones. En segundo lugar, la estrategia sustituidora de importaciones limita la disponibilidad de recursos productivos por el empleo relativamente ineficiente que hace de ellos: (i) la estrategia hace un uso intensivo de importaciones en particular de bienes intermedios con el correspondiente peso en las divisas escasas; (ii) la estrategia implica un uso de tecnologías de producción de sustitutos de importación no apropiadas a la disponibilidad doméstica relativa de recursos productivos. Tiende a requerir relativamente más capital y menos trabajo de lo que sería apropiado en una economía con abundancia del segundo factor y escasez del primero. Este desarrollo tiene varios efectos desafortunados. El primero es de obstaculizar una distribución más equitativa del ingreso, y el segundo es el de favorecer una base industrial poco apropiada para la expansión de las exportaciones que, para su efectividad, precisa aprovechar de todas las facetas de ventajas comparativas que pueda tener el país: recursos naturales y mano de obra. "Un factor que contribuye al elevado costo de las actividades sustituidoras de importaciones es la muy modesta magnitud de las instalaciones nacionales. Hasta donde haya indivisibilidades o economías de escala de importancia en la operación industrial, los costos económicos de no lograr ampliar las instalaciones y las industrias a tamaños adecuados para suplir a algo más que al mercado interno son significativamente más considerables que los beneficios del comercio que supone el modelo estático de ventajas comparativas. . . . Cuanto mayor sea el tamaño eficiente mínimo de una instalación, tanto mayores son los costos económicos de suplir solamente el mercado nacional".⁸

Podría argumentarse que existe una estrategia basada en la sustitución eficiente de importaciones como consecuencia del apoyo a la industria naciente. Sin embargo, es lícito cuestionar la validez empírica de ese argumento. El sector industrial chileno gozó de alta protección durante más de 30 años y una proporción significativa no fue capaz de resistir la reducción de aranceles al 10% ocurrida en forma paulatina en el período 1974-1979.

Además, el país debe generar un excedente creciente en la balanza comercial para el servicio de la deuda externa. Un camino sería limitar importaciones vía una política agresiva de sustitución de importaciones. Aun en el supuesto (irreal) de ser exitosa, su consecuencia sería reducir el crecimiento del producto y con ello hacer aún más costoso el ajuste requerido por el servicio de la deuda. El

8 A. Krueger, los efectos de las estrategias comerciales en el crecimiento, *Finanzas y Desarrollo*, junio 1983.

camino alternativo es aumentar las exportaciones con una sustitución eficiente de importaciones, camino seguido últimamente en particular por México y Brasil. Parece ser el único camino factible hacia adelante.

Sesgo Anti-Exportador y Anti-Empleo de la Propuesta

Desafortunadamente, la propuesta de política arancelaria de la Sofofa presentada en un documento no es compatible con la estrategia definida por ella misma en otro documento del mismo año.

La propuesta de aranceles diferenciados tiene un sesgo antiexportador mayor y, contrariamente a su espíritu, favorecerá menos al empleo de mano de obra que la actual política arancelaria. En primer lugar, la propuesta arancelaria hecha implica mayor dispersión de objetivos que lo explicitado por la estrategia exportadora definida por Sofofa. En efecto, ella sugiere como criterios de selección de los sectores a proteger el grado de elaboración de los productos, el lugar geográfico de su producción, el grado de ahorro de divisas, el empleo de mano de obra, la industria naciente y el desarrollo de actividades exportadoras.⁹

Fuera de plantear criterios de selección directamente contradictorios entre sí como son el de ahorro de divisas y el desarrollo de actividades exportadoras, el conjunto de criterios expuestos plantea elementos de gran ambigüedad que dejan la puerta abierta a la protección de todos los sectores productivos: una virtual imposibilidad (mayores comentarios en la Parte II de este trabajo).

Además, el primer criterio justifica la protección creciente con el grado de elaboración de todos los procesos tecnológicos del sector manufacturero. El Cuadro 3 adjunto ilustra a modo de ejemplo el impacto probable de la propuesta sólo en los sectores sustituidores de importaciones. La asignación de aranceles al producto final y a los insumos es arbitraria pero ha tratado de seguir lo mejor posible el espíritu de la propuesta de la Sofofa. La estructura y proveniencia de los insumos están basadas en la matriz chilena de insumo-producto del año 1977. Además, los insumos no-transables (e. g. electricidad, transporte, comercio y otros) quedaron incluidos en el valor agregado.¹⁰

- 9 También A. Aninat, *op. cit.*, sugiere apoyar a todos los sectores manufactureros además de justificar protección más alta en función del uso intensivo de mano de obra, la incidencia y los sectores estratégicos (un número significativamente menor de criterios de protección).
- 10 Método a la Balassa que sesga los resultados hacia abajo.

Cuadro N° 3

Protección Efectiva Probable al Sector Sustituidor
de Importaciones, 1984

	Arancel al Producto	Aranceles de otros sectores	sobre Insumos del mismo sector	Valor Agregado Doméstico	Tasa de Protección Efectiva
Alimentos	30.0	30.0	5.0	32.0	59.0
Bebidas	20.0	20.0	5.0	42.0	29.0
Tabaco	20.0	20.0	10.0	80.0	21.0
Textiles	30.0	30.0	15.0	46.0	46.0
Calzado y Prendas de Vestir	30.0	30.0	15.0	41.0	38.0
Curtiembre	15.0	15.0	10.0	28.0	0.0
Madera y Corcho	15.0	15.0	5.0	56.0	0.5
Madera y Accesorios	20.0	20.0	5.0	63.0	19.0
Productos de Papel y Papel	30.0	30.0	10.0	51.0	4.0
Imprentas	20.0	20.0	15.0	63.0	16.0
Productos químicos	20.0	20.0	5.0	54.0	24.0
Petróleo y Carbón	30.0	30.0	0.0	20.0	110.0
Caucho	30.0	30.0	0.0	41.0	51.0
Minerales no Metálicos	20.0	20.0	0.0	59.0	24.0
Maquinaria Eléctrica	25.0	25.0	10.0	56.0	30.0
Productos Metálicos	30.0	30.0	10.0	51.0	31.0

La protección resultante se sitúa entre un mínimo de 0% y un máximo de 110%, y una media probable de 35 a 40%. Es consecuentemente mayor que la actual, que es sólo de aproximadamente 20%.¹¹ Por lo tanto, aunque el promedio aritmético de los aranceles nominales fuese menor al vigente, al ser la protección efectiva para la mayor parte del sector manufacturero mayor que la actual, atraería recursos hacia la sustitución menos eficiente de importaciones en mayor grado que ahora y, por lo tanto, frenaría el desarrollo dinámico de las exportaciones contrariamente a lo que desearía la misma Sofofa. De incluir los sectores exportadores, la dispersión ajustada se amplifica dado que la protección efectiva para algunos de ellos se situaría en el entorno de -20 a -30%. ¿Dónde estaría el incentivo al sector exportador? Con un arancel parejo de 35%, aun tomando en cuenta los aranceles aplicados a los productos transados dentro del marco de Aladi, la protección efectiva de la mayoría de los sectores sustituidores de importación sería de 35% mientras aquella de los sectores exportadores sería en promedio de -35%.

11 De mantenerse los aranceles en 35% en forma pareja para la mayoría de los productos, la protección efectiva dominante en el sector sustituidor de importaciones sería también de 35%.

Otra evidencia es dada por un estudio reciente del Banco Central que concluye que el establecimiento reciente de una sobretasa arancelaria del 15% a más de 240 posiciones aduaneras (19 de julio de 1984) implicó dispensar una protección efectiva a 11 sectores industriales que oscila entre 33 y 59% no descartando cifras mayores para otros sectores.

En tercer lugar, no favorece al mayor empleo de mano de obra (i) al intentar incentivar el grado de elaboración manufacturera, llama a dedicar relativamente mayores recursos en tecnologías intensivas en capital humano y físico; (ii) al incitar un mayor grado de sustitución de importaciones no reconoce la mayor intensidad de uso de mano de obra comprobada en las exportaciones que en la sustitución de importaciones chilenas;¹² y (iii) por el subsidio implícito al uso de bienes de capital por los aranceles más bajos que el promedio que prevalecerían sobre su importación.

La relación entre empleo de mano de obra y aranceles será desarrollada más ampliamente en la sección II de este artículo.

Se ha podido comprobar también que el énfasis en la sustitución de importaciones en el pasado ha frenado significativamente el desarrollo de exportaciones manufactureras no intensivas en el uso de recursos naturales pero sí relativamente intensivas en el uso de trabajo.¹³

II Algunos Argumentos "Favorables" a la Protección Diferenciada o no Diferenciada

Últimamente, han vuelto a surgir en Chile críticas diversas a la política arancelaria basada en el arancel parejo más menos algunas correcciones por la aplicación de sobretasas antidumping y por tratamientos de excepción atados o no a acuerdos internacionales.¹⁴ Entre otros, se argumenta (i) que los aranceles deben ser aumentados para dar empleo, para incrementar el uso de la capacidad industrial y agrícola ociosa; (ii) que la justicia y el funcionamiento competitivo del mercado requieren aranceles que permitan dicha competencia entre producción interna y producción externa; (iii) que el país debe responder al entorno externo caracterizado por un proteccionismo creciente elevando su barrera arancelaria; (iv) que las industrias nacientes, estratégica, ahorradora de divisas, intensiva en mano de obra, o que implique mayor grado de elaboración requie-

12 V. Corbo y P. Meller, *Alternative Trade Strategies and Employment Implications: Chile*; en *Trade and Employment in Developing Countries*, ed. A. O. Krueger, H. B. Lary, T. Monson and N. Akrasamee, National Bureau of Economic Research, 1981.

13 V. Corbo y P. Meller, *op. cit.*

14 Si bien las críticas al arancel parejo se hicieron cuando su nivel era del 20%, es razonable suponer que todas ellas siguen "válidas" para un arancel parejo de 35%.

ren un mayor grado de protección que las demás. Se recomienda aranceles más altos, diferenciados, bandas de precios y sobretasas específicas al pasar que los cambios deseados contribuirán también al desarrollo de actividades exportadoras.

Esta sección será dedicada al análisis de algunos de los argumentos esgrimidos. Si bien estos argumentos no han vuelto a ser utilizados desde el alza reciente de los aranceles al 35%, su discusión es importante para entender la necesidad de que al menos vuelvan a sus niveles pre-17 de septiembre.

1 Aranceles, ¿Herramientas para Reactivación?

Como consecuencia de la caída en la actividad económica y de sus secuelas de desempleo y de capacidad ociosa de capital, se esgrime el alza de aranceles como la panacea, dada la escasez de dos recursos básicos: el ahorro y las divisas. "Si el arancel, como se reconoce, es un mecanismo de orientación en la asignación de los recursos, y al no existir recursos nuevos provenientes del ahorro interno o externo, parece razonable para incrementar al máximo el uso de los únicos recursos importantes que tenemos: mano de obra y capacidad ociosa. Lo anterior, sin mencionar la suprema justificación social que esto tiene. Entonces, cuando alguien plantea ¿cómo se orientarán los recursos con un nuevo arancel?, yo le respondo ¿qué recursos?, ¿hay recursos peor asignados que los ociosos?"¹⁵

Este es el argumento sin duda más atractivo dentro de la batería de los usados últimamente: el arancel reactivador. Supone que esta medida "beggar-my-neighbor" puede aumentar el empleo en el corto plazo antes que los demás países reaccionen.

La política "reactivadora" óptima de aplicación urgentemente requerida, cuya definición ha eludido a varios equipos ministeriales, tiene como ingrediente principal una política reasignadora o desviadora de gastos¹⁶ y otra generadora de gastos. La segunda debe ir acompañada de la primera por la presencia de un factor relativamente escaso: las divisas, en medio de factores abundantes: trabajo y capacidad ociosa. De hecho, el segundo tipo de política requerido (generadora de gastos) ha demostrado tener extremas limitaciones por cuanto ha sido acompañada de una alta propensión marginal a demandar divisas.

La política reasignadora de gastos requiere, a su vez, de un aumento de precios relativos de bienes transables, sobre los bienes no transables o domésticos. Ello puede resultar de devaluación, alza de aranceles aduaneros y/o controles cuantitativos a importaciones.

15 P. Lizana, El Mercurio, 1 de abril de 1984.

16 Ver en particular H. G. Johnson, "Towards a General Theory of the Balance of Payments" en *International Trade and Economic Growth* (Allen and Unwin Ltd., 1958).

La presión es hoy, al menos de parte de ciertos sectores que se beneficiarían con ello, al alza de aranceles, disfrazados en algunos casos de aranceles diferenciados.

Dicha medida tiene serias limitaciones. En primer lugar, si bien el alza (con diferenciación o no) pudiera tener el efecto desviador de gastos buscado, reduciría el consumo agregado de la economía en bienes producidos domésticamente, *ceteris paribus*, en el supuesto de inelasticidad de la demanda por importaciones. Esta reducción agregada de gastos iría en la dirección opuesta a lo deseable si no va acompañada de un aumento en la demanda externa por producción nacional, lo que no tiene por qué ocurrir al menos en el corto plazo al no haber cambiado las relaciones de precios pertinentes en la dirección adecuada. Todo lo contrario, la medida analizada tendería a empeorar la competitividad de las exportaciones (e. g. menor tipo de cambio real y mayor costo promedio de insumos).

En segundo lugar, las secuelas "reasignadoras" de la aplicación de un arancel más alto (especialmente si es discriminatorio) son conocidas al limitar severamente el potencial de crecimiento y bienestar del país y no requieren mayores explicaciones aquí.¹⁷ Esas secuelas podrían reducirse si las medidas fuesen pasajeras y fuesen tomadas o creídas como tal. O sea, al uso de una herramienta para ayudar a aumentar el empleo hasta alcanzar una nueva situación que ya no justificaría dicha desviación de gastos y por lo tanto tampoco el arancel adicional. Pero todo conspira hoy contra lo pasajero de una medida de ese tipo en Chile. La Sofofa, en sus "Bases para un Nuevo Arancel" pide que el cambio sea definitivo, mientras que el equipo económico hace lo indecible para generar expectativas de cambio permanente.

En tercer lugar, si la medida discutida aquí es una para generar mayor empleo dado el desempleo generalizado (ver declaraciones más arriba), ¿por qué el aumento del empleo ha de concentrarse en el sector sustituidor de importaciones? ¿Por qué deben preferirse medidas que favorecerían el empleo en un solo sector de la economía que no representa más del 24% del PGB a otras que lo favorecerían en cualquier y en todos los sectores de la economía?, a no ser que el sector industrial representado por la Sofofa se sienta particularmente responsable del desempleo existente, lo cual no sería un diagnóstico objetivo.¹⁸

17 Ver por ejemplo B. Balassa and Associates, *op cit.*; A. Krueger, *Trade and Employment in Developing Countries* (Chicago University of Chicago Press. 1982).

18 Las medidas requeridas para enfrentar los problemas de corto plazo pueden ser incompatibles con las señales requeridas para el mediano y largo. Esas contradicciones si no son del todo obvias, deben ser minimizadas. La facilidad relativa en el uso de una herramienta (para obtener ingreso fiscal por ej.) no puede ser justificación suficiente para usarla por los costos que puede generar en la asignación de recursos. En este contexto, de-

Finalmente, el aumento en el arancel tampoco se justifica para aumentar el empleo en el mediano y largo plazos. Es una herramienta inapropiada e ineficiente en el mejor de los casos. Los sectores más intensivos en mano de obra que el industrial sustituidor de importaciones (con honrosas excepciones) son el sector exportador y el de bienes y servicios domésticos, los cuales son afectados negativamente por un alza de aranceles (discriminatoria o no), por la caída en sus precios relativos.

Una medida más apropiada que el aumento de aranceles (con o sin discriminaciones) para ayudar al empleo en el mediano plazo sería una devaluación real. Ella es superior (i) al cambiar los precios relativos en la dirección adecuada para la desviación requerida de gastos, (ii) al dar incentivos adicionales a exportaciones generadoras de empleo, o sea, al dar las señales apropiadas para preparar las mayores transferencias de recursos domésticos hacia el exterior para el pago del servicio de la deuda externa y para aumentar las importaciones requeridas por una tasa de crecimiento que debe superar la actual.¹⁹

Esta devaluación podría ir acompañada (y sería por de pronto una pre-condición de ella) por un subsidio más importante al uso del factor trabajo. La idea central es usar una batería de medidas lo más agregada posible para enfrentar un problema generalizado.

Finalmente, si se quiere enfrentar al problema del desempleo de mano de obra en forma prioritaria, un subsidio parejo al uso de mano de obra sería más apropiado, menos costoso económicamente y más beneficioso socialmente.

2 Tarifas, Deuda Externa y Tipo de Cambio

La necesidad desarrolla el ingenio. Sin duda, uno de los argumentos más imaginativos para defender los aranceles (diferenciados) ha sido puesto en los siguientes términos: es cierto que el arancel perjudica a los exportadores al reducir el tipo de cambio real por debajo del nivel que tendría sin arancel. Pero ello no tiene importancia porque el tipo de cambio real se mantendrá alto en el futuro por el endeudamiento externo (y por condiciones generales de la balanza de pagos).²⁰

A pesar del reconocimiento de la relación entre tipo de cambio real y exportaciones, la validez de este argumento deja mucho que desear además de ser falacioso.

be darse mayor importancia relativa a medidas que afectan el ingreso o el consumo sobre aquellas que afectan los precios relativos.

19 La tasa de crecimiento del producto al 4% anual cubre apenas el 50% del pago del servicio de la deuda externa.

20 Declaraciones del presidente de la Comisión Arancelaria de la Sofofa, El Mercurio, 1° de agosto de 1984.

El pago de la deuda (o de su servicio) requiere que el país destine recursos reales que deberán ser desviados del gasto interno. Para ello debe aumentar el saldo de la balanza comercial y en particular las exportaciones dado que una restricción de las importaciones implicaría un obstáculo al crecimiento de la economía. Ello se puede obtener por un aumento en la competitividad relativa de las exportaciones (por la vía de una combinación de devaluación con caída en precios relativos del factor trabajo, de la tasa de interés y de insumos domésticos como la energía). El uso de aranceles no generará dicho saldo adicional requerido para ello o si lo obtiene será a costos de reducción del crecimiento del PGB.

Además, es falacioso argüir que dada la presión de la deuda externa sobre el tipo de cambio, éste se mantendrá alto a pesar de los aranceles.²¹ El punto es que los aranceles con o sin deuda externa reducen las exportaciones por debajo del nivel que tendrían con o sin endeudamiento externo. Este último no elimina el impacto negativo anterior. Además, la aplicación de aranceles adicionales (diferenciados o no) reduciría la disponibilidad de recursos reales para el crecimiento.

Por razones parecidas (simétricas), sustituidores de importaciones deberían pedir una reducción de aranceles al aumentar el tipo de cambio real.

3 Aranceles y Costos Competitivos

El argumento probablemente más rebuscado usado para justificar la protección arancelaria (con diferenciación) es aquel que simplemente sugiere permitir la "competencia" de la actividad interna con la externa. Es una variación autóctona de la "tarifa científica".²²

Como la subsistencia de la competencia (interna) implica igualar costos con la competencia externa, esto equivale lisa y llanamente a la eliminación de todo comercio con el exterior. Equivale desconocer el principio de las ventajas comparativas. Las ventajas del comercio se basan justamente sobre las diferencias de costos. De existir costos relativos de producción distintos entre Chile y el resto del mundo, aunque Chile fuese más eficiente o produjera todos los bienes a precios inferiores a los del resto del mundo —al tipo de cambio vigente— todavía le convendría intercambiar con el exterior y al resto del mundo también.

Si los autores del argumento no han querido llevarlo al extremo, al menos abren una Caja de Pandora de interrogantes que no

21 Por lo demás, si ello fuera así, la justificación de aranceles como herramienta para equilibrar la balanza de pagos se reduce significativamente.

22 Ver particularmente las Bases para un Nuevo Arancel, Sofofa, El Mercurio y declaraciones del presidente de la Comisión Arancelaria de esa misma institución, El Mercurio, 1° de agosto de 1984.

enfrentan. Competitivos tal vez ¿a qué nivel de ineficiencia? ¿Qué nivel de ineficiencia debe soportar el señor Moya? ¿Por qué aceptar un nivel de ineficiencia mayor en un sector que en otro? ¿Por cuánto tiempo debe aceptarse ese nivel de ineficiencia? Si lo que está implícito en la argumentación presentada es aceptar el nivel de ineficiencia que permita sobrevivir a toda la capacidad instalada actual, ¿por qué ha de discriminarse entre sectores que no tienen los mismos problemas o grados de ineficiencia? ¿Por qué ha de discriminarse en contra de industrias nuevas? ¿Por que ha de premiarse la ineficiencia dado que se tendría que adaptar el arancel propuesto a cualquier grado de ineficiencia de la industria existente aun independientemente de su proveniencia (tanto por alto costo de insumos y escala limitada de producción como por irresponsabilidad sistémica del empresario. . .)?

"Una economía de mercado requiere para su desarrollo de "aranceles de mercado"; que tenga protecciones efectivas competitivas que le permitan la subsistencia de la competencia. En otro caso, se terminan los productos locales y, lo que es más dramático, los consumidores dejan de ser tales".²³

No cabe duda de que el principio de las ventajas comparativas implica que algunas empresas no pueden instalarse o no pueden sobrevivir. Pero implica también que un sinnúmero de ellas sí pueden desarrollarse, competir y aun exportar. La historia de Chile y del mundo lo dice en forma meridianamente clara. Puede ser sensible no producir Boeing 747, reactores nucleares, o artículos en piel de cocodrilo, pero ello no ha impedido a Chile desarrollarse y crecer y sobre todo disponer de un potencial de crecimiento basado en sus ventajas comparativas. Otras empresas se han desarrollado y el mismo crecimiento de Chile requiere que empresas ineficientes desaparezcan por muy tradicionales que sean, o por tecnológicamente avanzadas que estén. Su ineficiencia es equivalente a un costo que obstaculiza el crecimiento. Además, el argumento propuesto es difícilmente aceptable a la luz de las acciones de los productores americanos de cobre frente a la competencia chilena y las mismas reacciones de la Sofofa que consideraba inaudita dicha posición. ¿Acaso no estarían en su legítimo derecho los productores americanos a la luz del argumento esgrimido por la Sofofa para justificar aranceles (con o sin discriminación)?

4 Entorno Externo

La situación económica externa ha generado un ambiente favorable al desarrollo de un manto protector sobre la actividad económica chilena. En primer lugar, la recesión externa ha frenado a las exportaciones. El cuadro adjunto (Cuadro 4) ilustra ese punto sin

necesidad de mayores comentarios. Si bien el año 1983 se caracterizó por una recuperación parcial, los precios y términos de intercambio están lejos de haber vuelto a alcanzar los predominantes en 1979. En segundo lugar, esta recesión ha venido acompañada de un dólar fuerte y de una tasa de interés elevada, que han exacerbado el costo del endeudamiento externo y del ajuste que el país debe llevar a cabo para enfrentar la caída en las exportaciones y el endeudamiento. Ese ajuste implica reducir el gasto doméstico en relación al producto, y tanto mayor sea la caída en las exportaciones y el alza en la tasa de interés y del dólar en el mercado mundial, tanto mayor será el ajuste interno necesario.

Cuadro N° 4

Cambios en Precios y Quantum de Exportaciones, 1965-83

	1965-73		1973-80		1981		1982		1983	
	Precios	Quantum	Precios	Quantum	Precios	Quantum	Precios	Quantum	Precios	Quantum
Países en desarrollo										
Alimentos	6.6	1.3	7.8	6.0	-16.1	19.7	-14.1	5.0	5.2	0.9
Consumo no alimenticio	3.7	3.7	10.1	1.5	-14.6	2.5	-9.4	-6.1	10.3	1.7
Metales y Minerales	1.6	6.3	5.6	5.9	-12.0	2.6	-8.0	-2.1	-2.2	-1.9
Combustibles	6.7	6.4	24.7	-1.3	10.5	-21.9	-2.6	5.1	-14.5	6.1
Manufacturas	4.7	14.9	10.9	10.6	-4.2	16.3	-1.8	-1.6	-3.2	6.0
Chile	10.1	5.4	4.4	17.1	-17.4	-5.3	-16.3	10.9	3.3	0.3

Fuente: I.B.R.D. *World Development Report*, 1984 y Banco Central, *Cuentas Nacionales 1960-82*.

Sin embargo, tres factores conspiran contra dicho ajuste (haciéndolo más caro y difícil de llevar a cabo de lo que hubiera sido de otra manera): (i) la recuperación extremadamente lenta de los mercados tradicionales chilenos, (ii) el desempleo substancial en Chile, ya alto en el período 1979-81, y que ha alcanzado dimensiones alarmantes en 1984, y (iii) el proteccionismo creciente en el mercado mundial. Este proteccionismo ha tomado formas no tradicionales como los "orderly marketing arrangements", restricciones

voluntarias sobre exportaciones, políticas industriales nacionales, tratamiento discriminatorio por proveniencia de importaciones de la CEE y formas más tradicionales como las simples cuotas y otros mecanismos no arancelarios. Si bien ese proteccionismo creciente ha sido compensado por reducción de aranceles dentro del marco de las Negociaciones de Tokyo, y por un aumento substancial de las exportaciones mundiales a consecuencia de esas reducciones desde que empezaron en 1976, esa compensación ha sido sólo parcial. Además, se advierten signos inequívocos de la inoperancia relativa del GATT para siquiera frenar la tendencia anotada.

No es por tanto extraño que se presenten en Chile nuevos argumentos proteccionistas relacionados directamente con la situación descrita. Ellos han aparecido bajo las formas siguientes: (i) debe existir una relación proporcional entre los aranceles internos y los impuestos por los demás países; (ii) es necesario disponer de herramientas de negociación y/o represalias; y (iii) es conveniente reducir la sensibilidad de la economía doméstica a los shocks externos.

El primer argumento equivale a justificar un "beggar-my-neighbor policy" y, como se ha demostrado en todos los libros elementales de economía, eso equivale a la exportación de la pobreza. Un arancel adicional en respuesta a alzas en aranceles en el resto del mundo se asemeja a un aumento de los costos de transportes. "Si los demás países son suficientemente irresponsables como para dejar sus caminos caer en ruina, ¿aumentaría nuestro bienestar si cavamos hoyos en los nuestros? La respuesta es no. Análogamente, si otros países dañan su economía y la nuestra erigiendo aranceles, no deberíamos aumentar el daño a nuestra economía erigiendo nosotros una barrera arancelaria".²⁴

La necesidad de normas de represalia o de negociación es inseparable del argumento anterior. ¿Puede un arancel chileno parejo o diferenciado ser una herramienta eficaz para obtener beneficios en el resto del mundo? ¿Puede un arancel diferenciado ser superior a un arancel parejo en estas circunstancias? La respuesta a la primera pregunta podría ser positiva sólo si nuestra amenaza de represalias contra alzas en aranceles en el resto del mundo puede evitar dichas alzas y nuestras promesas de reducir aranceles los lleva a hacer lo mismo. Esto podría justificar la aprobación de un arancel pasajero como bluff; pero si éste falla, deberíamos eliminarlo. Análisis históricos sugieren que aranceles alzados en represalia llevan a otros países a aumentar aún más que sus propios aranceles y raramente han resultado en una herramienta eficaz de reducción arancelaria multilateral. Esto no implica que el Gobierno de Chile no se esmere en obtener todos los beneficios posibles del comercio negociando en los canales bilaterales y multilaterales existentes los cambios arancelarios o paraarancelarios deseados. Todo lo contrario, una política

extremadamente agresiva en esa dirección sería la política más adecuada aun de parte de un Estado subsidiario.²⁵ El gobierno es socio del exportador e importador chileno en esta área. Su voluntad de negociar y poder de presión son herramientas complementarias (y no sustitutivas) al dinamismo y eficiencia del sector privado. Esta es sin duda un área donde la acción gubernamental puede fortalecerse sustancialmente.

El argumento del arancel como herramienta negociadora ha sido presentado también de manera algo diferente para justificar la diferenciación en los aranceles. Aparentemente, la falta de diferenciación en ellos limitaría severamente la negociación de rebajas arancelarias. El objetivo "inmutable" de disponer de aranceles parejos (de 10, 20 ó 35%) reduciría efectivamente la capacidad negociadora del país. ¿Pero es o debe ser ese objetivo inmutable? Debe reconocerse desde la partida que los aranceles no son parejos dado que no se aplican a las exportaciones ni a los bienes domésticos. El principio no es inmutable. Además, toda medida que propenda a la reducción de los aranceles puede ser en principio beneficiosa para el país.²⁶ Por lo tanto, un arancel parejo debería admitir un número creciente de excepciones hacia abajo por concesiones hechas en negociaciones multilaterales (e. g. Aladi). Ello sería posible si existe voluntad y se reconocen los beneficios de la maniobra. Ellas, y no la diferenciación en aranceles, serían las condiciones necesarias y suficientes para negociar (desde el punto de vista del país). Generalmente, los que piden aranceles diferenciados para negociación ulterior son aquellos que desean obtener insumos baratos importados a costos de rebajas en sus propios insumos y/o en productos sin ninguna relación con sus propias actividades o bien concesiones en mercados externos para sus exportaciones. Esperan que a cambio de ceder concesiones "estadísticamente importantes", el gobierno chileno obtenga concesiones que lo favorezcan en sus afanes sustituidor de importaciones y/o exportadores. ¿Pero es la importancia de la rebaja nominal en el arancel el único elemento determinante de una concesión? ¿Acaso su cambio proporcional no es más importante que el cambio nominal?

La conveniencia de reducir la sensibilidad de la economía doméstica a los shocks externos es también aducida para justificar cerrar la economía en algún grado adicional. Este cierre se efectuaría por un alza en el arancel promedio. Esta problemática es interesante y sin duda de importancia. Desgraciadamente, es demasiado com-

25 Al haber problemas en el comercio con algunos exportadores y/o importadores de otros países, existen ciertas ventajas en que su solución sea discutida dentro de un marco de negociación global (y no puntual como sería el caso de dejarle al sector privado la responsabilidad total de su solución).

26 Aunque el efecto neto de una baja de aranceles sobre el bienestar puede ser ambiguo en ciertas circunstancias.

pleja para ser tratada detenidamente en esta ocasión. Se intentará dar a los resultados algunas de las consideraciones que parecen más significativas y de las implicancias más pertinentes.

El análisis tradicional sugiere que existen ventajas en el intercambio internacional que se van a reflejar en la mayor disponibilidad de bienes. La observación del mundo real sugiere a su vez que las transacciones internacionales pueden sufrir de fluctuaciones significativas, las cuales pueden transmitirse al resto de la economía con efectos indeseables como, entre otros, los de fluctuación del poder de compra y del empleo de los recursos productivos que afectan negativamente el bienestar colectivo. Se concluye, por lo tanto, que el proceso de optimización del bienestar requiere maximizar el crecimiento de la actividad económica sujeto a la restricción de una relación inversa eventual entre disponibilidad de bienes y fluctuación en ella.²⁷

Ello está representado en forma simplista en el Gráfico 1 donde se superponen (i) curvas de indiferencia social (U_0 a U_1) entre disponibilidad de bienes representada por la tasa promedio de crecimiento del producto, (y) y su variabilidad representada por la desviación standard de la tasa de crecimiento (y) (ii) con una curva de transformación entre crecimiento y variabilidad dada por condiciones tecnológicas, grado de apertura de la economía hacia el exterior, fluctuaciones de los términos de intercambio, además de la disponibilidad de recursos productivos. De acuerdo a las condiciones anotadas, el país maximizaría su bienestar con un grado de apertura hacia el exterior implícito en el punto A dados los demás parámetros mencionados. El punto A implicaría con alta probabilidad un grado limitado (de alguna manera) de apertura.

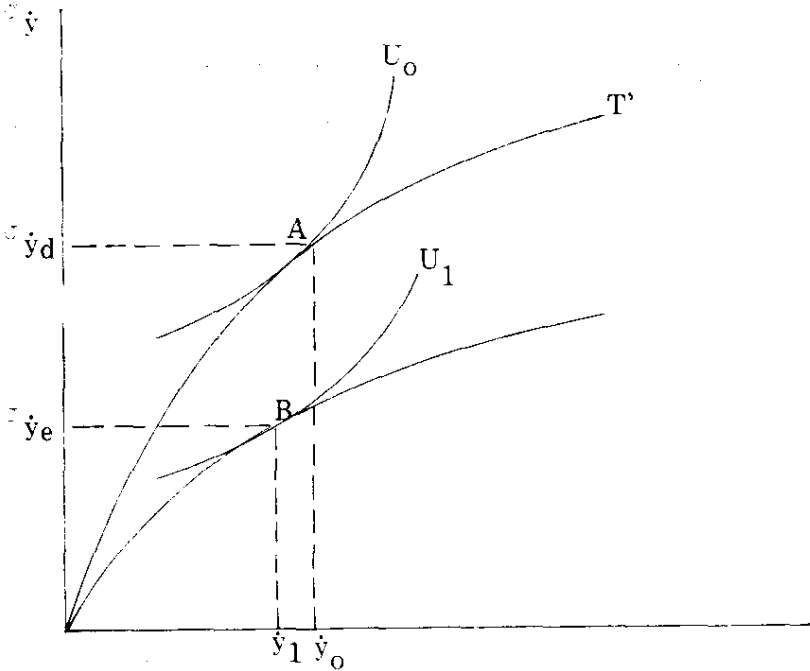
Una variante del argumento anterior, partiendo del análisis microeconómico, sugiere que, *ceteris paribus*, la inversión sectorial sería influenciada negativamente por la fluctuación del ingreso del sector. Llevada esta hipótesis a nivel agregado, sugeriría que la tasa de inversión agregada se vería afectada por el grado de fluctuación del nivel de ingreso disponible o del poder de compra. De tener esta hipótesis poder predictivo, se deduciría que un mismo grado de apertura que en el caso anterior, vendría acompañado, *ceteris paribus*, de una menor tasa de crecimiento. El resultado presentado en el Gráfico N° 1 implicaría una reducción en la función de transformación de la economía (de TT a TT'') y en el nivel de bienestar (de A a B).

Del análisis anterior se infiere que la búsqueda del mayor bienestar social chileno pasa o debería pasar por la preocupación por la inestabilidad de la economía.

Los factores determinantes de la inestabilidad en el ingreso son tanto internos como externos. Entre los internos destacan (i) la va-

27 Sujeto además a consideraciones redistributivas.

Gráfico N° 1



riabilidad en la producción por razones climáticas y por disponibilidad cambiante de insumos idóneos, (ii) la variabilidad en la política de demanda agregada y por (iii) la disponibilidad y/o uso inadecuado de mecanismos compensadores a la misma variabilidad doméstica. Entre los externos destacan (i) variabilidad de los términos de intercambio así como (ii) la disponibilidad de bienes deseados para importar y (iii) la disponibilidad y/o uso inadecuado de mecanismos compensadores externos.

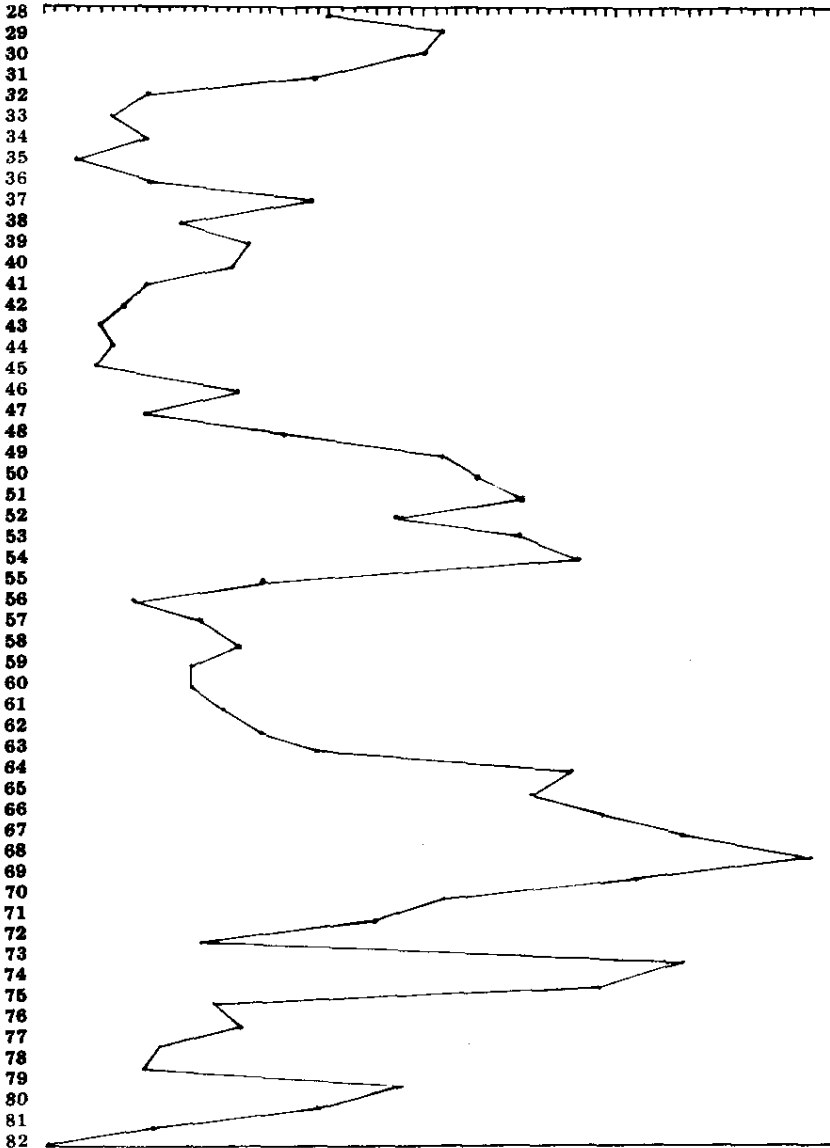
De lo anterior queda claro que la relación entre bienestar y grado de apertura no es teórica sino empírica. ¿Ha sido el grado de apertura al exterior responsable por la variabilidad en el ingreso doméstico chileno? De haber sido responsable ¿en qué grado lo fue? ¿Qué factores fueron determinantes? Puede actuarse sobre esos factores para reducir el impacto negativo de la variabilidad externa. ¿Qué relación existe entre variabilidad externa y grado de apertura? ¿Es o ha sido la apertura chilena significativa (a la luz de su propia historia y de comparaciones internacionales)? ¿Cuál debería ser la forma más apropiada para enfrentar esa inestabilidad?

Gráfico N° 2

Términos de Intercambio
(índice)

Id Minimum = 0.623

Máximo = 1.624



No cabe duda de que todos los factores externos tuvieron algún impacto sobre la variabilidad del ingreso interno: nivel de actividad externa, términos de intercambio, importaciones y mecanismos compensadores. Basta observar el Gráfico N° 2 para intuir la influencia volátil de las fluctuaciones de los términos de intercambio. Además, la Segunda Guerra Mundial implicó limitaciones en la disponibilidad de importaciones.

La investigación sobre recesiones económicas chilenas durante el siglo XX recientemente terminada en el Instituto de Economía de la UC²⁸ subraya el papel que la caída en la actividad económica de los USA así como en los términos de intercambio tuvieron en las mayores crisis de la historia chilena reciente (ver Cuadro N° 5). Sin embargo (i) con la excepción de la gran crisis de los años 30, el grado de apertura²⁹ no demuestra tener mayor importancia para explicar ni la variabilidad ni la importancia de las crisis posteriores, (ii) tests econométricos independientes de la investigación mencionada no arrojan ninguna relación significativa entre grado de apertura y variabilidad de la tasa de crecimiento del PGB, y (iii) a grado de apertura relativamente parecidos y modestos ocurren reducciones del PGB entre 1% y 13%(!). Otros factores han sido actores principales en estos dramas. Si bien muchas variaciones pueden haber tenido origen externo, ellas se han visto agudizadas por manejo inadecuado de políticas varias (fiscal, monetaria, financiera, cambiaria, arancelaria, de precios, endeudamiento), por variabilidad de factores puramente domésticos, como consecuencia del mismo cierre de la economía entre 1933 y 1973 y, últimamente, por las secuelas de un excesivo grado de apertura del mercado de capitales en un ambiente de laxismo financiero interno y externo. Dicho de otro modo, la variabilidad de la actividad económica podría reducirse sustancialmente manteniendo el mismo nivel de apertura de la economía al exterior. Podría reducirse la variabilidad aun aumentando dicho grado de apertura.

El mismo tipo de cierre de la economía del pasado ha sido una causa de la agudización de las fluctuaciones externas en la variabilidad de la actividad interna. Una forma de explicar esta relación podría ser la siguiente: el sector productivo sustituidor de importaciones tendió a concentrarse en la producción de bienes finales de consumo (con la excepción de los productos agrícolas) por la protección arancelaria (y para-arancelaria) discriminatoria escogida. Al disminuir el ingreso disponible como consecuencia del menor poder de compra de las exportaciones (menor quantum y precios inferiores),

28 H. Cortés y S. de la Cuadra, *Recesiones Económicas, Crisis Cambiaría y Ciclos Inflacionarios, Chile 1926-1982*, Mimeo, 1984.

29 Grado de apertura es medido aquí como un promedio de las importaciones más exportaciones como porcentaje del PGB por un período de 6 años: el primer año de la crisis y los 5 anteriores.

Cuadro N° 5
 Algunas Recesiones Chilenas

	1930	1931	1932	1947	1973	1975	1982
PGB Chile*	-10.6	-17.1	-26.8	-6.3	-5.8	-12.9	-13.9
PGB Estados Unidos*	-9.9	-7.7	-14.8	-1.7	5.8	-1.2	-1.8
Exportaciones*	-42.0	-37.0	-67.0	18.0	54.0	-26.0	-4.0
Términos de Intercambio*	-2.0	-15.0	-20.0	7.0	38.0	-37.0	-18.0
Importaciones*	-13.0	-50.0	-70.0	34.0	31.0	-15.0	-45.0
Grado Apertura**	.66	.66	.66	.23	.23	.27	.35

* Cambios porcentuales.

** Promedio de representatividad de exportaciones más importaciones de bienes en el PGB sobre un período de 5 años previos a la crisis y el primer año de ella.

Fuente: H. Cortés, *Lecciones del Pasado: Recesiones Económicas en Chile: 1926-1982, Cuadernos de Economía* N° 63, agosto 1984.

disminuye la demanda por bienes de consumo. En la medida que un porcentaje importante de éstos son producidos internamente, el sector productivo doméstico sustituidor de importaciones se ve más duramente afectado que si hubiera estado concentrado en producir bienes intermedios. Además, la necesaria reducción de importaciones, concentrada en bienes intermedios y de capital, afecta negativamente la oferta de bienes y servicios domésticos más allá de las reducciones consecuentes con la caída del ingreso.³⁰ Además, la protección negativa impuesta a la agricultura, productora de bienes de consumo de gran demanda dado al nivel del ingreso y su distribución, implicó la dependencia creciente del exterior en esta área, donde el país tiene alguna ventaja comparativa, y la menor flexibilidad de las importaciones por ser bienes de demanda relativamente inelástica al ingreso. El resultado es una agudización de los factores externos en la transmisión de sus efectos sobre la economía interna.

La concentración de las exportaciones chilenas ha sido y sigue siendo un factor que no favorece la estabilidad de su poder de compra. Entre 1930 y 1970, las exportaciones de cobre han representado entre el 33 y 80% de las exportaciones totales. A su vez, el pre-

³⁰ El supuesto implícito aquí es que la propensión marginal a importar bienes de consumo con la excepción de bienes agrícolas es mayor que la de importar otros tipos de bienes.

cio del cobre es algo volátil, como puede observarse en el Cuadro N° 6 adjunto. La diversificación de exportaciones podría ser consecuentemente un factor suavizador de variabilidad. Pero ello no es factible con una protección a la sustitución de importaciones que atrae recursos productivos escasos hacia su desarrollo y que frena el alza en el tipo de cambio real, principal aliciente de las exportaciones no tradicionales. No es extraño que los episodios de mayor apertura relativa de la economía (antes de 1930 y después de 1974) sean los períodos de mayor diversificación de exportaciones de la historia económica chilena de este siglo.

Cuadro N° 6
Precio del Cobre
(Centavos del año 1982, Bolsa de Metales de Londres)

1950	81.9	1960	97.0	1970	174.0	1980	110.6
1951	90.6	1961	90.9	1971	129.3	1981	80.7
1952	109.3	1962	92.3	1972	122.0	1982	67.1
1953	110.2	1963	93.0	1973	179.5	1983	72.2
1954	106.7	1964	139.6	1974	174.7		
1955	149.8	1965	182.4	1975	95.8		
1956	135.6	1966	208.0	1976	104.1		
1957	88.3	1967	153.1	1977	91.5		
1958	78.3	1968	164.0	1978	88.5		
1959	93.8	1969	187.0	1979	114.1		

Fuente: Comisión Chilena del Cobre

En relación al tema de la conveniencia de elevar aranceles para cerrar la economía, se desprende de lo anterior que si bien se justifica el reducir la variabilidad de la actividad económica, difícilmente puede justificarse hacerlo por la vía del cierre de la economía y menos aún si este cierre toma la forma de aranceles discriminados a la manera del pasado con particular protección hacia los sectores productores de bienes en los cuales el país no tiene ninguna ventaja comparativa.

Sin embargo, y a riesgo de parecer contradictorio, debe subrayarse una implicancia de disminuir el grado de variabilidad de la actividad interna. La relativa volatilidad del entorno agrícola (condiciones climáticas y precios externos) y la importancia de ese sector (aunque decreciente) dentro del empleo de mano de obra y exportaciones (actuales y sobre todo potenciales), son factores importantes en la explicación de la variabilidad de la actividad interna así como de la subinversión probable (con respecto a lo que sería óptimo so-

cialmente) en ese sector como consecuencia de lo anterior. Por lo cual, medidas suavizadoras de fluctuaciones, entre otras, medidas estabilizadoras de precios internos pueden justificarse. Pero ellas necesitan también medidas estabilizadoras de precios externos enfrentados por importadores como aranceles variables proporcionales por ejemplo a la diferencia entre el precio spot del producto (azúcar, por ej.) y al costo marginal de largo plazo en el mercado externo. Esas soluciones requieren, por lo tanto, admitir excepciones a aranceles parejos y estables.

¿Qué nos dice la experiencia internacional reciente en cuanto a relación entre grado de apertura y tasa de crecimiento? Un primer conjunto de informaciones basado en el comportamiento entre 1979 y 1982 —en medio de recesión internacional— de 22 países en vías de desarrollo e importadores de petróleo sugiere que existió una relación directa entre la tasa de crecimiento y el grado de apertura medido por la importancia de sus exportaciones y de su crecimiento. De esos 22 países, aquellos con fuerte incremento de sus exportaciones tuvieron una tasa anual promedio de crecimiento de 3.9%; los con crecimiento promedio de sus exportaciones subieron a la tasa de 2.8% y aquellos con bajo crecimiento de sus exportaciones lo hicieron sólo a la tasa de 1.3%. Además, de la muestra de países, aquellos que persiguieron una política agresiva de exportaciones (incluyendo tanto elementos de promoción de exportaciones como de sustitución eficiente de importaciones) crecieron más rápidamente que aquellos que dependieron principalmente de restricciones a las importaciones.³¹

Un segundo conjunto de informaciones sugiere que los países de ingreso medio de Asia tuvieron una recuperación más fuerte durante 1983 que los países de América latina y, en general, han tenido un comportamiento más favorable desde 1980. No utilizaron endeudamiento neto en el mismo grado para posponer ajustes, en parte debido a su menor importancia por su dinamismo relativo.³²

Ambos resultados apuntan en una sola dirección: los beneficios de políticas de mayor apertura al exterior dejan su sello en términos de mayor crecimiento en el largo plazo y aun de una mayor habilidad para ajustarse a los shocks externos en el corto plazo.

III Algunas Enmiendas a la Proposición de la Sofofa y Otras Presentadas Últimamente

Aunque el análisis anterior está lejos de ser exhaustivo, permite, sin embargo, complementando con las enseñanzas de la experiencia histórica chilena y extranjera y la observación del momento presente, inferir algunas conclusiones de política arancelaria. Estas se dividirían en principios directores y en enmiendas específicas.

31 IBRD, *World Development Report*, 1984, p. 28.

32 IBRD, op. cit., p. 28.

Principios Directores

El gran marco de referencia de la política arancelaria y cambiaria chilena debe ser la estrategia de desarrollo. Esta, tanto por motivos de crecimiento como de empleo de mano de obra, debe adquirir un sesgo exportador e ir acompañada de una política eficiente de sustitución de importaciones. Ello requiere:

i Un cambio radical de enfoque o mentalidad empeñada en suponer que la sustitución de importaciones es sinónimo de industrialización y de empleo;

ii Basar la política arancelaria en argumentos sólidos y base empírica informada y no en clichés políticos o ideológicos como los que circulan profusamente hoy día;

iii Distinguir entre el interés de un grupo de presión y el interés nacional. Es cierto que últimamente la política de ceder a las demandas de gremios específicos ha sido favorita, pero es catastrófica tanto desde el punto de vista de la confianza que la sociedad debe tener en reglas imparciales de juego, como desde el punto de vista redistributivo (en particular);

iv Recordar que la protección generalizada al sector sustituidor de importaciones conspira contra la estrategia exportadora;

v Subrayar la relación directa entre el nivel de protección a la sustitución de importaciones y el costo fiscal de reducir o eliminar la discriminación contra las exportaciones;

vi Recalcar que una herramienta diseñada para un propósito no puede ser eficaz para cualquier propósito. El arancel, al distorsionar precios relativos entre bienes, es eficaz en alterar la asignación de recursos entre bienes sustitutos de importaciones por un lado, y exportables y domésticos por otro lado. No es una herramienta eficaz para proteger el empleo de mano de obra. De hecho, al aumentar la rentabilidad del capital en el sector protegido, hace más atractivo el uso de tecnologías más intensivas en el capital en ese sector. Esta hipótesis es consecuente con la experiencia de múltiples países. El empleo de mano de obra debe ser enfrentado directamente con incentivos a su uso. El arancel tampoco es una herramienta recaudadora eficaz cuando se consideran los costos de esa medida;

vii Destacar que la eficacia de cualquier herramienta dependerá más de su estabilidad, claridad y simplicidad que de su sofisticación. Esta última es sinónimo de mayor discrecionalidad y de burocracia. La primera genera sospechas, la segunda es intensiva en el uso de un factor extremadamente escaso: el talento administrativo;

viii Reconocer la conveniencia de perseguir una política eficiente de sustitución de importaciones detrás de algún arancel aduanero, tomando en cuenta el acervo industrial existente, la conveniencia de reducir la variabilidad de algunas actividades económicas, y la posibilidad de que el sector industrial genere algunas externalidades positivas. Lo anterior requiere un arancel aduanero lo más parejo posible para una asignación consecuente con las ventajas comparativas estáticas y dinámicas. Este arancel no necesita ser superior al 20% sobre todo si los altos costos de transportes ofrecen una protección adicional.³³

ix Concluir que si la propuesta de política de desarrollo industrial llama al uso discriminatorio de alguna herramienta, es al uso de subsidios discriminatorios para apoyar el "salto industrial hacia afuera" y no al uso de aranceles discriminatorios que implicaría retener una visión burocrática de desarrollo hacia adentro.

Enmiendas Específicas

Consecuente con los principios directores y con la estrategia de dinamismo externo propiciada por la Sofofa, caben algunas sugerencias que se expondrán sólo en términos generales en aras del espacio acotado.

i Perseguir una política cambiaria realista y estable. Desafortunadamente, ella ha sufrido severos e injustificados cambios en los últimos meses incompatibles tanto con el equilibrio interno, el externo y las señales requeridas para la estrategia de desarrollo recomendada aquí;

ii Volver a un arancel parejo de 20% para la mayor parte de las partidas arancelarias;

iii Establecer un drawback automático efectivo proporcional al arancel vigente (20 ó 35%) y al uso de insumos importables. Este drawback se aplicaría sólo sobre productos no tradicionales. Podría ser aún superior para la industria exportadora naciente con reducción lineal anual durante un período prudente (5 a 10 años).³⁴ La

33 I. Little, T. Scitovsky and MFG. Scott, *Industrialization and Trade in Some Developing Countries* (Oxford University Press, 1970).

34 En las áreas recomendadas por la Sofofa (manufacturas relacionadas con las exportaciones actuales) siempre que tengan ventajas comparativas dinámicas, un poco al estilo de Suecia, Noruega y Canadá. El futuro exportador de esos sectores y su limitado mercado interno impedirían el uso de un arancel. El costo aproximado de este drawback para el erario sería del equivalente de aproximadamente US\$ 200 millones si se elimina el cobre de este tratamiento, se supone un valor agregado promedio por los exportadores de 50%, y un arancel promedio de 20%.

forma que tome ese drawback debe ser consecuente con las normas internacionales relacionadas con el dumping. Debería ampliarse la cobertura del DL. 409 a la devolución de derechos pagados sobre insumos comprados internamente para eliminar la preferencia a los insumos importados que le da dicho decreto.

iv Dado que el conjunto de normas anteriores no produce la inflexión de la política arancelaria hacia la promoción deseada de exportaciones, sino sólo corrige parcialmente los sesgos antiexportadores de la política actual, el Gobierno debería adoptar una actitud más beligerante en cuanto a defender los intereses de los exportadores a la manera de los países orientales.³⁵ La labor de Pro-Chile, si bien loable, es insuficiente. El uso de otros mecanismos como tributarios, crédito y seguro de exportaciones de manufacturas sería también requerido; la inversión en infraestructura directamente relacionada con exportaciones sería bienvenida. La cobertura y agresividad en el uso de mecanismos alternativos deben ser a lo menos directamente proporcionales a la altura del arancel aduanero. La experiencia de distintas economías exitosas en sus estrategias exportadoras sugiere que los incentivos a exportaciones no pueden ser inferiores a aquellos dados a la sustitución de importaciones y que la asociación con el Gobierno ha sido beneficiosa. Esa experiencia también sugiere que el éxito exportador no pasa necesariamente por una fase sustituidora de importaciones y menos cuando ella se desarrolla detrás de una barrera protectora aun cuando ella sea moderada.

v También debe reconocerse que, en la práctica, el sistema devolutivo del (drawback) es menos eficiente que el sistema suspensivo (ingreso de los insumos libres de derechos). Esa ineficiencia crece además geométricamente con la altura del arancel promedio a los insumos (!). Los exportadores están sufriendo hoy las consecuencias de ese principio dada la altura del arancel: el funcionamiento del sistema de devolución deja mucho que desear. Consecuentemente, debería apoyarse todo esfuerzo de Pro-Chile y otros organismos en el sentido de crear o ampliar almacenes de exportación y eventualmente zonas francas o cualquier variante de esos sistemas.

vi Incentivar el uso de mano de obra desocupada con programas directamente relacionados con ese factor productivo. La solución de ese problema es compleja y su discusión traspasa el objetivo

35 La corrección del sesgo es sólo parcial al dejar al exportador en una situación parecida al de una situación de libre comercio mientras los sustitutos de importaciones siguen con una preferencia dada por el arancel parejo prevaleciente.

36 B. Balassa and Associates, *Development Strategies in Semi-Industrial Economics*, The Johns Hopkins University Press, 1962.

de este artículo.³⁷ Sin embargo, y a vía de ejemplo, se compara aquí el costo fiscal adicional de asegurar el salario mínimo a todos los desocupados con el drawback: el primero costaría el equivalente a US\$ 250 millones al año (adicionales al costo actual del PEM y POJH) mientras que el segundo alcanzaría al equivalente de US\$ 350 millones con aranceles de 35% y US\$ 200 con aranceles de 20%. ¿Es el peso fiscal más inmanejable para el programa de empleo que para el de drawback? Es ese costo inmanejable cuando el de la renegociación de financieras y de deudas diversas ha costado entre US\$ 4.000 y US\$ 5.000 millones durante el año 1984.

vii La experiencia de los "trading companies" japoneses sugiere que podrían ser métodos eficaces para la exportación de un abanico amplio de productos menores por pequeñas y medianas empresas al permitir hacerlos beneficiarios de economías de escala en puntos tan variados³⁸ como la información, los contactos, los fletes, la promoción, etc.

viii Las normas nacionales antidumping deben existir, ser aplicadas con estrictez y parsimonia y por períodos limitados. La cobertura de su aplicación debe ser revisada al incluir hoy ítems que no presentan características de dumping (e. g. ropa de sport). La herramienta usada (sobretasa del 15%) tampoco es apropiada para enfrentar adecuadamente el dumping y debe ser adaptada primero para que la aplicación de la sobretasa sea discriminatoria o sea aplicada sólo a los países donde el dumping se origina y, segundo, para limitarlo más severamente no reconociendo como dumping las variaciones de precios debido a razones estacionales (ej. cierta ropa; anteojos de sol, etc.). Después de todo, gracias a dichas variaciones, Chile puede exportar frutas al hemisferio norte. Además, los precios de aforo establecidos por la Aduana requieren ser usados en forma extremadamente cuidadosa, lo que no siempre ha sido el caso. Ellos permitieron la generación discutible de sobretasas implícitas adicionales a las sobretasas antidumping o a los aranceles normales.

ix Debe aceptarse aranceles variables para la "estabilización" de actividades importantes que enfrentan fluctuaciones significativas en precios internacionales (e. g. trigo y azúcar); esas actividades deben ser estrictamente limitadas (dos o tres), y

x Revisión de excepciones difícilmente justificables como las partes y piezas para automóviles y los pertrechos de Fuerzas Armadas y Carabineros;

37 L. A. Riveros, Un Análisis sobre el problema del Empleo en Chile en la Década del 70, *Estudios de Economía*, Segundo Semestre 1984.

38 Entretelones, 23 de agosto al 5 de septiembre de 1984. Entrevista al señor Julio Dittborn.

xi Utilizar todo tipo de foro internacional para fortalecer el GATT especialmente frente a la particular prepotencia de la CEE. Me parece que ello es más importante que la discusión actual alrededor de la deuda externa dado que el valor presente del flujo de comercio es más significativo que la deuda externa (aun desde el punto de vista de Chile) y dado que en definitiva el crecimiento en el comercio externo es la condición sine qua non de crecimiento del bienestar y del repago de la deuda externa. Además, el Gobierno de Chile debe ser extremadamente agresivo en la obtención de concesiones en el exterior y en frenar afanes proteccionistas, especialmente en países vecinos. El carácter subsidiario del Estado de Chile no lo puede eximir de tal responsabilidad.

xii Aumentar el costo de alterar aranceles. Al menos deberían tener el mismo proceso institucional de un impuesto como el IVA. En este proceso, los consumidores y gremios representativos del comercio y de los exportadores deberían estar representados.

xiii Dar incentivos tributarios neutrales decrecientes a través del tiempo para industrias nacientes. Esos incentivos no necesitan ser arancelarios.

xiv Modificar la tributación indirecta (IVA, por ej.) de manera de castigar relativamente más el consumo suntuario y menos el imprescindible a la manera europea. Además de tener efectos redistributivos, también puede frenar la importación de bienes de la misma manera que un arancel.

Este conjunto de sugerencias forman parte de un todo coherente para una estrategia de desarrollo descrita en este artículo. Si bien son condiciones necesarias, no son suficientes para los objetivos anotados, y aun menos para otros perseguidos por la sociedad. Pero no pueden dejarse de lado bajo el pretexto que la prioridad deba ser dada a la solución de los problemas coyunturales.