

**Proyecto NEPAI**  
Nucleo Especial para Analisis e Implementacion  
Nicaragua Economic Policy Analysis & Implementation

**MEDE / MIFIN**

**LECCIONES DE UNA EXPERIENCIA EXPORTADORA**  
**CHILE**

Documento elaborado por el Dr Dominique Hachette

**FORUM PROMOCION DE EXPORTACIONES**

Preparado bajo Contrato USAID #524-0339-C-00-4015-00  
Junio 12 1996  
Managua, Nicaragua

**LECCIONES DE UNA EXPERIENCIA EXPORTADORA  
CHILE**

**Dominique Hachette**  
**Pontificia Universidad Católica de Chile**

Agradezco la asistencia de Héctor Salcedo

## Introducción

Después de seguir una estrategia de sustitución de importaciones (o desarrollo hacia adentro) durante varios decenios, Chile abre sus fronteras comerciales a partir de 1974 y acompaña esa apertura de una profunda transformación institucional. Dos recesiones significativas en 1975 y 1982-1983, acompañada la segunda de una gran crisis del sistema financiero, podrían haber tumbado el modelo. Sin embargo, la economía se asienta sólidamente sobre una base exportadora (aunque no únicamente) que ha mostrado dinamismo, estabilidad, y repercusiones internas multiplicadoras favorables así como un cambio profundo de mentalidad y de manera de hacer negocios. La inversión ha aumentado significativamente en todos los sectores productivos, pero particularmente en el sector exportador, así como los empresarios chilenos se están tornando inversionistas en el exterior aprovechando de la experiencia "internacional" adquirida durante dos decenios de contactos competitivos acrecentados con el resto del mundo.

Este trabajo sintetiza la experiencia exportadora chilena. La primera sección presenta la evolución y características principales de las exportaciones, la segunda, las condicionantes generales de esa actividad, la tercera esboza el marco general en el cual fueron evolucionando así como las fuerzas incentivadoras intrínsecamente relacionadas con reformas estructurales ocurridas a partir de 1973. La sección 4 resume las políticas más específicamente relacionadas con las exportaciones y la sección siguiente, las principales instituciones involucradas en el esfuerzo exportador. El rol del sector empresarial chileno es descrito sucintamente en la sección 6. El trabajo concluye con algunas lecciones.

## 1 Comportamiento de las Exportaciones

Las exportaciones chilenas han tenido un comportamiento inestable durante el periodo 1960-1995. Si bien la tasa promedio quinquenal de crecimiento fue siempre positiva, ella muestra niveles y fluctuaciones distintas después de 1975. Antes de ese año, crecen con cierta regularidad (Cuadro 1), y, en promedio, hasta 1973, lo hacen a una tasa inferior a la tasa de crecimiento del PIB. Posteriormente, la tasa es sistemáticamente superior pero sí muestra una fuerte caída en el periodo 1980-85, caída relacionada con la conjunción de una recesión mundial y una significativa caída del tipo de cambio real. Por ello, mientras el PIB de 1995 era 3,6 veces superior al de 1960, el nivel de exportaciones alcanzado en 1995 multiplicaba 11 veces el de 1960 (todo a precios constantes). Las cifras son coherentes con un quiebre en los setenta relacionado con los cambios institucionales explicados más abajo. Las exportaciones se publican como porcentaje del PIB en el quinquenio 1970-75 y se triplican en el quinquenio 1990-95, alcanzando más de un tercio del PIB (Cuadro 2).

A su vez, la composición de las exportaciones resultado de su diversificación. La percepción que existía en los cincuenta y sesenta era que Chile tenía solo ventajas comparativas en cobre, el nuevo sistema se encargaría de desmentir esto. Se reduce la importancia relativa del cobre de casi dos tercios de las exportaciones totales a un poco más de un tercio en los últimos años<sup>1</sup> (Cuadro 3). Y, tan importante, se reduce la presencia relativa (no la absoluta) del cobre "público", sector que había monopolizado esta producción en los sesenta y que no lo privatiza aún. El aumento de la producción de cobre privado que ha alcanzado el mismo nivel que el público (y que lo va a sobrepasar dentro de poco) muestra no solo la riqueza de este recurso en el país pero la confianza del inversor extranjero. Pero, a pesar de esta riqueza y estos desarrollos, las exportaciones no cobre han crecido más rápidamente que las otras (Gráfico 1) mientras las exportaciones de cobre se multiplicaban por 4,6 entre 1960 y 1995, las no cobre lo hacían por 20 durante el mismo periodo.

<sup>1</sup> Y ello ocurre a pesar del muy alto nivel del precio del cobre en los últimos años

CUADRO 1 CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES CHILENAS  
(Promedio quinquenal, %)

Periodo	Crecimiento Anual Promedio	
	Exportaciones	Prod Interno Bruto
1960 - 65	4,2%	3,8%
1965 - 70	3,0%	4,7%
1970 - 75	5,6%	-2,3%
1975 - 80	15,3%	6,8%
1980 - 85	1,8%	-0,4%
1985 - 90	10,8%	6,5%
1990 - 95	9,6%	7,5%

Fuente Banco Central de Chile

CUADRO 2 EVOLUCION DE LA PARTICIPACION DE LAS  
EXPORTACIONES CHILENAS EN EL PIB 1960-1994

Periodo	Exportaciones / Producto Interno Bruto (%)	
	Precios Corrientes	Precios Constantes (1986)
1960 - 65	12,9	12,3
1965 - 70	15	11,8
1970 - 75	16	12,2
1975 - 80	23	21,6
1980 - 85	22,5	25,4
1985 - 90	32	30,4
1990 - 95	30	36,4

Fuente Banco Central de Chile

Nota Promedio periodo es la media aritmetica de los valores anuales

CUADRO 3 PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES DE COBRE DE  
CHILE EN LAS EXPORTACIONES TOTALES 1960-1995

Periodo	Exportaciones Cobre / Exportaciones Totales
1960 - 65	70,8
1965 - 70	74,3
1970 - 75	72,4
1975 - 80	52,7
1980 - 85	45,8
1985 - 90	45,7
1990 - 95	39,4

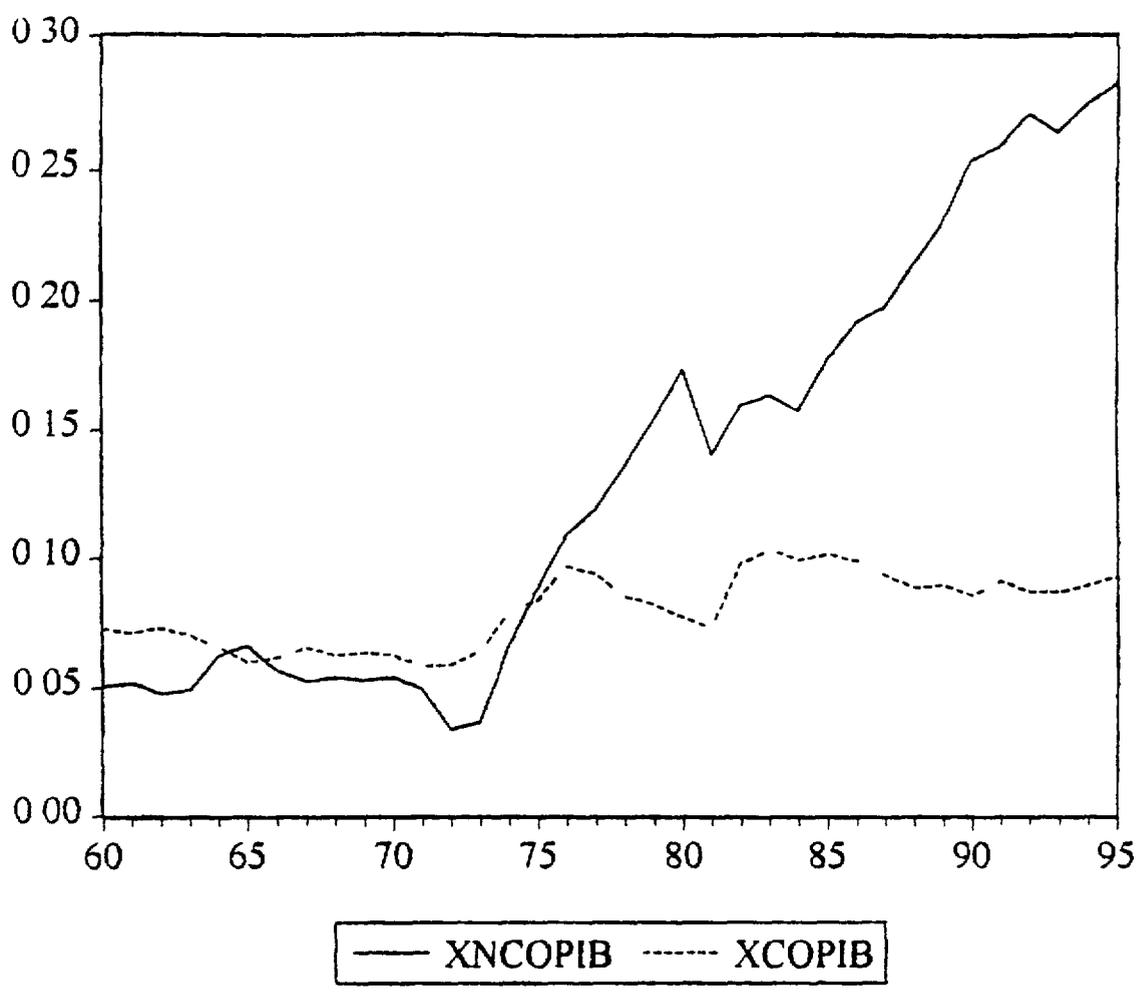
Fuente Banco Central de Chile

Nota Promedio periodo es la media aritmetica de los valores anuales

Corresponde a la participacion dentro de las exportaciones de bienes

GRAFICO 1

EXPORTACIONES COBRE/PIB Y EXPORTACIONES NO COBRE/



La composición de la canasta exportadora chilena ha sido muy influenciada por la riqueza de recursos naturales del país. Esto explica no solamente la importancia tradicional del cobre en las exportaciones sino también la de otros sectores intensivos en recursos (Cuadro 4). Con una clasificación distinta de aquella del Cuadro 4, se llega a conclusiones parecidas: la canasta exportadora chilena tiene una componente importante de recursos naturales (RN) y recursos naturales procesados (RNP). Pero, aun dentro de estas categorías, es importante notar la diversificación ocurrida por el desarrollo de la pesca, horticultura, fruticultura y silvicultura. Sin embargo, la ponderación de "otras exportaciones", no vinculadas directamente con recursos naturales también ha ido aumentando en la canasta exportadora (Cuadro 5)<sup>2</sup>. De hecho, el valor exportado de los productos manufacturados (otros del Cuadro 4) se ha multiplicado más de 50 veces desde 1960 mientras las exportaciones totales se multiplicaban 30 veces.

La diversificación de las exportaciones se ha hecho presente también en los mercados de destino. El destino de las exportaciones es, hoy día, equilibrado. Por ejemplo, en 1995, la Unión Europea absorbió el 29%, NAFTA, el 16%, América Latina (menos México, incluido en NAFTA) el 18%, y Asia, 34%. En 1991, (Cuadro 5), en una clasificación ligeramente distinta, EEUU absorbe el 18%, Europa, el 32%, Japón 18%, ALADI, 14% y el resto, 19%. La situación era distinta en 1970 y aun en 1980, cuando el mercado asiático y América Latina tenían solo una pequeña representación. Es interesante notar la reducción de la importancia relativa de la Unión Europea a cambio del aumento significativo de la de los países asiáticos, Japón incluido.

---

<sup>2</sup> Cambios de clasificación de las partidas de comercio exterior plantean problemas de comparabilidad inter-temporal. Por ello, se utilizan aquí dos clasificaciones ya que la más interesante no puede ser aplicada en el período previo a 1986. Esas dificultades nacen del hecho de que la clasificación aduanera (Sistema Armonizado) es distinta de la clasificación utilizada para otros efectos de cuentas nacionales, matriz insumo-producto, censo manufacturero, etc (CIU). Otro problema plantea el significado de recurso natural y de procesamiento: por ejemplo, el cobre refinado es clasificado en el sector de recursos naturales mineros sin procesar<sup>1</sup>.

7

CUADRO 4 COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES CHILENAS  
(millones de US\$)

Año	Productos Mineros		Productos del Mar	Productos Agrícolas	Productos Forestales	Otros	Total
	Cobre	No Cobre					
1960	341,8	85,1	0,3	23,5	2	31,6	490
1970	839,8	110,6	1,4	30,1	10,2	70,8	1111,7
1980	2152,5	619,4	290,8	281,2	591,3	735,5	4670,3
1990	3810,2	829,3	862,1	899,4	869,4	1309,4	8580,3
1995	6487,1	1363,0	n d	n d	n d	n d	16038,6

Fuente Banco Central de Chile

Nota En el año 1990 hubo un cambio en la clasificación por lo que las partidas no son 100% comparables

CUADRO 5 DISTRIBUCION SECTORIAL DE LAS EXPORTACIONES CHILENAS SEGUN MERCADO DE DESTINO 1991  
(porcentajes)

Sector	EE UU	CEE	Japon	ALADI	Resto	Total	Total (Mill US\$)
<b>Recursos Naturales</b>							
Minero <sup>a</sup>	9,7	38,5	24,5	5	18,8	100,0	4 037,2
Hortofrutícola	48,2	35,7	0,7	7,2	8,3	100,0	1 081,1
Pecuario	8,5	49,9	1,1	30,0	10,5	100,0	22,0
Pesca	57,3	31,8	8,4	0,8	1,7	100,0	111,2
Forestal	0,7	6,3	30,1	1,3	61,6	100,0	67,2
Sub-Total	18,4	37,4	19,3	8,1	16,8	100,0	5 318,8
<b>Recursos Naturales Procesados</b>							
Minero	39,3	31,4	6,2	13,2	10,0	100,0	451,3
Hortofrutícola	25,6	16,9	9,3	33,3	15,0	100,0	504,7
Pecuario	0,1	17,1	19,7	51,8	11,3	100,0	43,3
Pesca	8,5	34,7	25,4	2,4	29,0	100,0	977,3
Forestal	8,0	21,0	30,5	22,5	18,0	100,0	872,3
Sub-Total	16,1	26,6	21,0	16,5	19,9	100,0	2 849,0
<b>Otros Productos Industriales</b>							
Químico	15,5	18,0	4,2	29,0	33,2	100,0	507,0
Textil	35,5	14,4	0,1	40,9	9,0	100,0	147,8
Metalmecánico	11,3	10,3	0,1	68,7	9,6	100,0	180,9
Otras	20,2	5,3	0,1	12,5	61,9	100,0	45,2
Sub-Total	18,2	15,2	2,5	38,3	25,8	100,0	880,9
Total (%)	17,6	31,8	18,2	13,7	18,7	100,0	9 048,6

Fuente Banco Central de Chile

<sup>a</sup> En este subsector se incluye el cobre refinado

La composición de la canasta exportada varía según las regiones de destino. En grandes líneas, la canasta exportada a las regiones más desarrolladas tiene mayor intensidad relativa en recursos naturales no procesados y con algún grado de procesamiento, y ocurre al revés con la región relativamente menos desarrollada en la cual existe un predominio relativo de los "otros productos industriales" (Cuadro 5). La componente de RN es mayor que el de la canasta chilena total en las regiones más desarrolladas (Unión Europea, Japón, Asia sin Japón y NAFTA), es menor que la total solo en el caso de América Latina. No ocurre lo mismo con las otras componentes. Los recursos naturales procesados son relativamente más importantes que los de la canasta total en los casos de América Latina, NAFTA y Japón, mientras que la ponderación de los productos industriales es más importante que aquella de la canasta total solo en el caso de América Latina. Este último resultado es coherente con el entusiasmo del sector industrial chileno para firmar cualquier acuerdo de libre comercio con países latinoamericanos (a través de ALADI, MERCOSUR, y todos los acuerdos bilaterales que Chile ha firmado desde 1990). La mayor expansión en Japón es coherente con el mayor esfuerzo de apertura de esa economía y de parte de los productores chilenos de penetrar en ese mercado.

## **2 Condicionantes Principales del Desarrollo Exportador**

La exportación como actividad productiva estará influenciada por un gran número de factores internos y externos. Entre los primeros, se puede citar en principio

- el acceso a recursos productivos (naturales, y de otra índole),
- los que determinan la rentabilidad relativa de tal o cual actividad como los precios, el tipo de cambio real, los subsidios, los impuestos, la productividad del trabajo y del capital,
- las facilidades de acceso a los factores productivos
- la inversión y el acceso a la tecnología,

- el estímulo de la competencia (interna y externa),
- y, el marco macroeconómico en el cual se insertan las decisiones diarias de los exportadores

Entre los factores externos destacan

- el ciclo económico del resto del mundo,
- el grado de apertura de los mercados externos

Esta lista, ciertamente incompleta, o al menos sintética, sugiere que cualquier tendencia exportadora será la consecuencia de por lo menos una combinación de factores. Fuera de tener cada uno de ellos un impacto directo sobre la actividad exportadora (positivo o negativo), sus efectos se refuerzan mutuamente, también en lo positivo o en lo negativo. Todo ello hace difícil aislarlos para conocer su impacto respectivo.

Se intentará, sin embargo, una selección de los factores determinantes que consideramos más pertinentes en la experiencia chilena, y al mismo tiempo, de describir un marco que pueda sugerir eventualmente al lector explicaciones alternativas o complementarias. Las conclusiones incluirán un resumen de las causas más probables del comportamiento exportador.

El análisis irá de los factores más generales hasta los más particulares subrayando los factores más determinantes del éxito exportador chileno de acuerdo al autor.

### 3 Marco General o Aspectos Macroeconómicos

El desarrollo del sector exportador chileno se inserta en un período de grandes reformas económicas. Solo destacaremos sus aspectos esenciales porque el espacio no nos permite detallarlas. Sin embargo, se considera importante este marco por eventuales relaciones de causalidad que algunas reformas (o el conjunto) pudieran tener con el éxito exportador descrito arriba. Varias reformas se presentan también en

forma de tendencias con el fin de poner el acento sobre los cambios ocurridos respecto a periodos anteriores. Entre las principales están

- la transformación del mercado en principal instrumento para las decisiones económicas, los controles de precios desaparecen,

- el Sector Privado toma el carácter protagonista como agente de desarrollo, ello implica revisar las responsabilidades del Sector Público, reducir su tamaño y su participación en actividades productivas (mediante, entre otros la privatización de empresas públicas), ello permite abrir nuevos campos de acción al Sector Privado así como traspasar recursos escasos a ese sector, parte de los cuales se van a destinar a inversiones en el sector exportable. Además, el reforzamiento del respeto por la propiedad privada incentiva la inversión por parte de ese sector. Ello toma dimensiones, a priori, insospechadas. Por ejemplo, la propiedad privada de los bosques permite su explotación racional, sustentable, eficiente, y, hoy, es base de una de los grandes sectores exportadores del país, además, permite la integración vertical de la industria. Al respecto, el DL 701 declara inexpropiable los terrenos plantados sobre su base,

- la apertura amplia de la economía nacional a los mercados externos con el fin de aprovechar las ventajas comparativas, cosechar los beneficios de una mayor especialización, y mejorar la eficiencia enfrentando la competencia externa y absorbiendo nuevas tecnologías. La mayoría de las barreras no aduaneras son eliminadas mientras el arancel se establece a nivel bajo y parejo (aunque varío durante el periodo analizado). Esta combinación fue determinante para impulsar las exportaciones,

- el tratamiento esencialmente no discriminatorio de todos los sectores productivos para sacarle el máximo provecho a los recursos escasos, ello es válido en el plano arancelario, tributario, crediticio, etc, algunas excepciones permanecen y son mencionadas más abajo al tener relación con sectores potencialmente exportadores. Lo anterior implicó el reemplazo de la mayoría de los impuestos indirectos (con efectos

en cascada generalmente discriminatorio sectorialmente) por un IVA (de naturaleza neutral aplicado al universo de bienes y servicios), la eliminación de la mayoría de exenciones, especialmente las de carácter sectorial, y de subsidios (ligados o no a sectores productivos),

- la estabilidad macroeconómica es considerada esencial para incentivar ahorro e inversión y minimizar los efectos distorsionadores de la inflación. Para esos efectos, se mantiene una disciplina fiscal férrea desde 1974 tal que predomina un excedente fiscal en promedio hasta 1995. La disciplina pasa por la mayor eficiencia de las empresas (y todo el Sector) públicas, con ello reduciendo costos de servicios indispensables para las exportaciones así como ofreciendo servicios de mejor calidad,

- el incentivo del ahorro e inversión por la combinación de la eliminación de la doble tributación al ahorro, una estructura (y niveles) de tasas de impuestos al ingreso más idóneas, el reemplazo paulatino del impuesto al ingreso por el impuesto al gasto, e incentivos a reinversión de utilidades. Asimismo, el desarrollo del mercado de capitales se acelera gracias a distintas fuerzas que se complementan y refuerzan mutuamente: la privatización de la previsión (y de otras empresas públicas), un tratamiento no discriminatorio a la inversión extranjera, la apertura paulatina de la cuenta de capitales. Se conforman grupos económicos nacionales que estimulan la profundización del mercado de capital y avanzan hacia asociaciones con inversionistas extranjeros. Todas esas fuerzas impulsan la inversión, en general, y en los sectores exportables, en particular, en la medida de su rentabilidad relativa. Además, se puede decir que después de un período de altas tasas de interés real, esta ha bajado significativamente, fenómeno concomitante con la mayor disponibilidad de financiamiento para proyectos que muestran una relación riesgo-rentabilidad razonable,

- una mayor eficiencia del mercado laboral mediante profundas reformas laborales (Plan Laboral) tanto para mejorar la distribución del ingreso como para asegurar mayor empleo y sobre todo, permitir su mayor flexibilidad para las continuas

necesidades de adaptación requeridas por la economía moderna, especialmente si ella está muy abierta al exterior. La Nueva Ley Laboral "permite reequilibrar los poderes de negociación involucrados" (CEPAL, 1995) reduce los costos de contratación y despidos, y los derechos de inamovilidad. Estos factores fueron de gran importancia para explicar la reestructuración mayor del empleo sectorial requerida por la mayor apertura, disminuyó el empleo industrial (base urbana) y aumentó el empleo en la actividad agropecuaria, forestal, y de pesca (todas ellas alejadas de la ciudad, especialmente de la Región Metropolitana), ello implicó de facto hasta una reversión del exodo centenario del campo a la ciudad, esto habría sido imposible con la legislación laboral precedente que tendía a anclar la persona a su puesto (especialmente en el sector moderno industrial),

- la liberalización del mercado de la tierra y de las aguas, junto con el retorno de la tierra al Sector Privado, después de una reforma agraria inconclusa, la flexibilización de este mercado como el de los demás factores productivos resulta importante para asegurar la adecuación de la tierra a las demandas (cambiantes) derivadas del aprovechamiento de las ventajas comparativas

Todo lo anterior asegura al menos, a pesar de dos recesiones significativas (1975 y 1982-1983), una alta tasa promedio de crecimiento de todas las actividades productivas (especialmente después de la segunda crisis) y de la inversión, una baja continua del desempleo que permite llegar, a fines de los ochenta a una situación que se puede considerar de pleno empleo, situación que se ha mantenido hasta ahora

Tanto las menores restricciones externas como la ola de inversiones, producto de la estructura institucional favorable establecida, han sido un instrumento fundamental para estimular las exportaciones y el crecimiento económico en general

#### 4 Políticas Mas Específicas de Promocion de Exportaciones

El significado de promocion es ambiguo La estrategia de sustitucion de importaciones **subsidio** a los sectores protegidos con la parafernalia de barreras aduaneras y no aduaneras utilizada Este subsidio ha representado un impuesto al sector exportador (i) porque torna relativamente mas atractivo al sector sustituidor por la proteccion gratuita recibida, (ii) porque, al reducir las importaciones, reduce el tipo de cambio real para todos castigando nuevamente a los exportadores y (iii) porque encarece los insumos requeridos por los exportadores, sean ellos comprados en el pais o en el exterior, por las barreras a su importación (Sjaastad, 1981) O sea, ese subsidio es realmente un impuesto oneroso a la actividad exportadora

La política chilena seguida desde 1974 ha sido la de reducir substancialmente ese impuesto no lo ha eliminado totalmente ni tampoco ha ido al extremo opuesto, el de subsidiar a las exportaciones La 'promocion' de exportaciones implicaria, simetricamente, la existencia de subsidios a ellas en vez de aplicarlos a los sustitutos de importaciones Este no es el caso de la política chilena El exito exportador chileno despues de 1974 es **independiente de subsidios** porque no los hubo Que hubo entonces?

- **una reducción substancial de las barreras al comercio** en un periodo de 5 años, reduciendo con ello el subsidio a la sustitucion de importaciones y el fuerte impuesto anti-exportador que existía anteriormente Con ello, la actividad exportadora se hizo relativamente mas atractiva Esta es la medida principal de promocion a las exportaciones tomada y mantenida (con sus mas y menos) durante los ultimos 20 años Los aranceles que habian permanecido en 10% (uniforme) hasta 1983, se elevaron bruscamente a 35% (uniforme) a mediados de ese año para disminuir regularmente desde 1984 hasta llegar al 11% (uniforme) en 1993 (Grafico 2),

=

GRAFICO 2

TIPO DE CAMBIO REAL PERTINENTE Y EXPORTACIONES NO COBRE/PIB

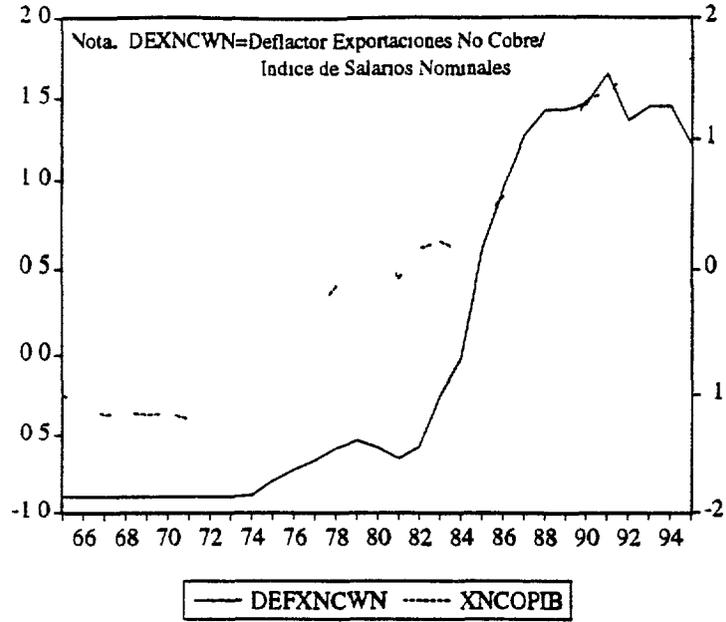
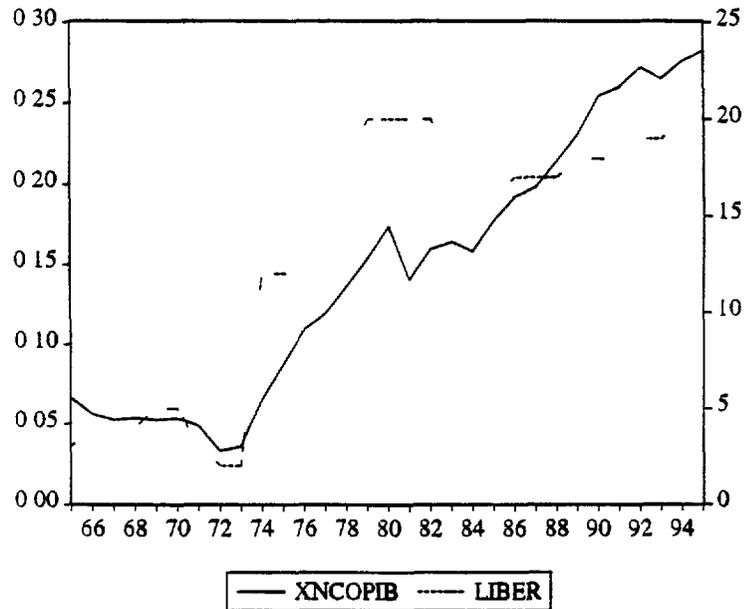


GRAFICO 3

INDICE DE LIBERALIZACION Y EXPORTACIONES NO COBRE/PIB



• **el aumento importante del tipo de cambio real** en relacion a decenios anteriores (Grafico 3) Este no resulta de un proposito deliberado de ayudar a las exportaciones<sup>3</sup> Es la consecuencia logica de varias reformas estructurales y aspectos coyunturales Varias son las razones para ello que, por no estar directamente relacionadas con el tema en discusion seran resumidas brevemente La combinacion de politicas fiscal y monetaria relativamente restrictivas para reducir la inflacion estimulo un aumento del tipo de cambio real haciendo mas atractiva la rentabilidad de los sectores transables (exportadores y competidores con las importaciones) Ese esfuerzo es redoblado despues de que estallara la crisis de la deuda externa en 1983 por la necesidad de generar un excedente de Cuenta Corriente para enfrentar el oneroso servicio de la deuda externa Este esfuerzo estimula nuevos aumentos significativos en el tipo de cambio real, por lo menos hasta 1990 (Cuadro) A partir de ese año, el alivio creciente del peso de la deuda y una politica de 'retribucion social' seguida por los sacrificios (de consumo) hechos en el decenio anterior explica la caida en el tipo de cambio real con la alarma creciente comprensible de los exportadores,

• **aplicación de un drawback, de un reintegro, de devolucion del IVA** herramientas directamente relacionadas con las exportaciones (probablemente las únicas) (Cuadro A-1, Anexo) El primero es funcional para las empresas mayores (especialmente de la mineria e industria) y es proporcional a los aranceles aduaneros pagados sobre los insumos El segundo consiste en una tasa fija (10 % del valor bruto exportado) y se aplica (desde 1987) en el caso de las exportaciones menores (menos de US\$2,5 millones en el año anterior), este ultimo ha sido cuestionado por paises importadores de productos chilenos al menos por ser contradictorio con las normas del GATT Una variante de los drawback y reintegros es la creacion en 1987 de un sistema de pago diferido de derechos de aduana y crédito fiscal para bienes de capital (hasta 7 años) reducido proporcionalmente a la importancia de la exportacion

---

<sup>3</sup> Aunque no se puede descartar la hipotesis de que los responsables de la politica economica estuviesen confiados en que el conjunto de reformas fuese mas que coherente con el estimulo a las exportaciones

También, existen almacenes particulares de exportación y zonas francas. La ley establece además, un fondo de garantía para exportaciones menores que cubre los créditos otorgados por instituciones financieras. Además, el exportador puede efectuar operaciones swap con divisas provenientes de anticipos del comprador (de productos exportados) y de créditos externos o internos de financiamiento de exportaciones,

- las regulaciones de los sectores **transportes y puertos** se han modernizado estimulando la competencia, y por esa vía, la mayor eficiencia de esos servicios,

- finalmente, no pueden dejar de mencionarse como factores explicativos el conocimiento del mercado, tipo y calidad del producto<sup>4</sup>, mecanismos de comercialización, puntualidad de entrega, acceso a innovación tecnológica y capacidad de adopción y adaptación de ella. Su importancia varía de producto a producto y por lo tanto requiere de la capacidad empresarial más allá del entorno institucional y macroeconómico favorable

- **Condiciones externas.** Deben distinguirse al menos el comportamiento general de las economías compradoras y las condiciones de ingreso a sus mercados

(i) El crecimiento promedio del PIB del mundo desde 1974 ha sido, el crecimiento de las importaciones ha sido de , en las economías más desarrolladas

(ii) El mundo está reduciendo sus barreras comerciales dentro y fuera del marco de las rondas del antiguo GATT. Sin embargo, los ochenta vieron un recrudecimiento del uso de barreras no arancelarias en las economías más desarrolladas que han limitado las posibilidades de exportación (Hachette y Rosende, 1993). Además, el escalonamiento de aranceles en esas economías ha sido, ciertamente, un freno a la sustitución en exportaciones de recursos naturales (RN) sin procesar por exportaciones basadas en recursos procesados (RNP) (Butelman y Campero, 1992, Apéndice 1), sin embargo, ello no impide que Chile aproveche de sus ventajas comparativas "naturales". Por otro lado, Chile se ha beneficiado del SGP (suspendido entre 1988 y

<sup>4</sup> El control de calidad es voluntario y puede ser efectuado por organismos públicos o privados (ej Fundación Chile)

1990 porque Chile no estaba protegiendo los derechos de los trabajadores ello permite una reducción de aranceles en los EEUU. Es de notar que la suspensión indicada no impidió un fuerte crecimiento de todo tipo de exportaciones a ese mercado en ese periodo. También, los exportadores se han beneficiados por reducciones de barreras en países latinoamericanos relacionados con acuerdos firmados dentro del marco de ALADI y acuerdos bilaterales. Estos han significado el aprovechamiento de nichos para algunas exportaciones que de otra manera no habrían sido competitivas en el resto del mundo<sup>5</sup>. Ciertamente, las exportaciones chilenas se han visto enfrentadas, como cualquier otra, a la competencia creciente de economías emergentes que presentan índices de eficiencia, productividad y calidad de productos de primer nivel mundial.

## 5 Marco Institucional Chileno

Las exportaciones, como sector, no habían recibido apoyo especial antes de 1973, si, algunos sectores, hoy exportadores, habían beneficiado de algún estímulo. Ellos fueron el forestal, el frutícola y el pesquero. Varias acciones estatales incentivan la producción en esos sectores: drawback, préstamos subsidiados a plantaciones, inversiones en centrales frutícolas, formación, franquicias tributarias (pesca) y facilidades para la importación de bienes de capital. El gobierno también invirtió, a través de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), en actividades exportadoras (harina de pescado, y con la reforma agraria, en plantaciones). Como se puede apreciar en la primera sección, el efecto no es muy alentador (Cuadro). Se puede argumentar que hacía falta sembrar la semilla para cosechar tiempo después. Sin embargo, no se ha demostrado que el valor presente de lo gastado en esa época haya sido positivo. Esa duda deriva de la presencia de múltiples distorsiones en el sistema que hacía difícil apreciar aún el "verdadero impacto subsidio" de esas medidas. Hurtado, Valdés y Muchnik (1990) han probado que el sector exportador (agro-

---

<sup>5</sup> Existe, desafortunadamente, un revés en esa medalla que son los costos de desviación de comercio ligados a la firma de estos acuerdos.

frutícola, al menos) fue sistemáticamente castigado, a pesar de subsidios recibidos por distintas vías, por la fuerte distorsión sufrida por el tipo de cambio real. Esa distorsión debe haber frenado el desarrollo exportador de otros sectores.

En todo caso, no se puede descartar del todo la posible influencia estimuladora de la intervención gubernamental dado que algunas de las actividades en las cuales el gobierno sembró se transformaron posteriormente en exportadoras<sup>6</sup>. En otras palabras, habría una infraestructura mínima al menos al principio del período de las grandes reformas. Sin embargo, debe notarse que el éxito exportador frutero y pesquero fue acompañado de la eliminación de los tratamientos especiales que los beneficiaban antes de 1973.

El marco institucional chileno pro-exportador ha sido mantenido a un nivel mínimo aunque relativamente eficiente después de 1973. Incluye solo dos instituciones: Prochile y la Fundación Chile, además, por supuesto de asociaciones privadas de exportadores (por ejemplo de frutas, y ASEXMA de manufactureros) las cuales tienen esencialmente un carácter gremial. Alguna influencia han tenido también distintos institutos tecnológicos y universidades.

- **Prochile** Dirección de Promoción de Exportaciones (Cuadro A-2, Anexo). Esta institución pública creada en 1974 tiene por objetivo favorecer el crecimiento y diversificación de las exportaciones no tradicionales. Asesora Comités de exportadores privados, conduce Comités de casos, presta servicios al exportador, apoya viajes empresariales, coordina el Comité interuniversidades para capacitación y sirve de banco de datos. El sector manufacturero es el mayor usuario de los servicios de esta institución, el sector agrícola, el menor. Prochile no estaba equipado para enfrentar la demanda de servicios para ese sector. La minería no los requiere por estar controlada por grandes consorcios internacionales y por el gobierno chileno que mantiene oficinas comerciales alrededor del mundo. La promoción de mercados, las relaciones

---

<sup>6</sup> Algunos autores (French-Davis y Muñoz, 1990) se entusiasman un poco al considerar que también las empresas públicas creadas por CORFO fueron verdaderas escuelas de empresarios y técnicos. Mientras no se puede negar esta posibilidad, ese punto pierde pertinencia en ausencia de conterfactual.

publicas, han contribuido a mejorar el conocimiento mutuo entre exportadores chilenos y compradores, funcionarios de gobierno de los países de destino, y aun los competidores. También, ese tipo de relación ha permitido desarmar amenazas de acciones en contra de productos chilenos (por ej. por dumping)

- **Fundación Chile** (Cuadro A-2, Anexo) sus objetivos principales son los de transferir tecnología, identificar mercados y estimular la creación de empresas. Para ello, monta empresas demostrativas, que vende posteriormente al sector privado, anima grupos de transferencias tecnológicas (GTT), vende servicios de control y certificación de calidad y genera software de optimización de gestión. Por ejemplo, fue particularmente exitosa en la introducción y desarrollo del salmón, mercado en el cual Chile, después de unos pocos años, se ha ubicado como segundo exportador del mundo. La coordinación entre empresas y la colaboración de entidades públicas (Servicio Nacional de Pesca, en este caso) permite internalizar eventuales externalidades y darle un impulso adicional a la actividad.

- **Universidades y Otros Centros de Formación e Investigación** han desarrollado una actividad complementaria. Ha sido importante la presencia privada en estos centros. Existen incentivos para la presencia privada en el financiamiento de la investigación y de la formación mediante exenciones tributarias.

## **6 Rol del Sector Empresarial y el Capital Humano en el Desempeño Exportador**

Este rol ha sido trascendental dado el traspaso hecho por la estrategia de desarrollo escogida de la responsabilidad del desarrollo del país. El empresario ha estado presente en las decisiones de inversión y toma de riesgo, en la innovación, selección de productos, de mercados, de calidad, de asociación, de financiamiento. Esa responsabilidad recae casi totalmente sobre el empresario privado durante una buena parte del período dado que las autoridades desfavorecieron la intervención del Estado (por razones ideológicas) y además, les quitó el presupuesto a las entidades públicas.

que eventualmente podrian haber sido de algun apoyo, por razones de esfuerzos de estabilizacion

Los empresarios supieron desarrollar confianza en el producto chileno calidad, seriedad, puntualidad fueron características de creciente preocupacion El riesgo de externalidades negativas por el comportamiento irresponsable de "free riders" no pudo ser erradicado totalmente pero Asociaciones de productores (sin apoyo publico) fueron desarrollando una intensa labor para evitarlo o, al menos, reducir su impacto desafortunado Hay una conciencia creciente en el gremio empresarial de que la seriedad paga y produce externalidades positivas la marca "chilena" se empieza a imponer

La inversión en el sector exportador es compartida entre sectores publico y privado En el primer caso, solo queda el cobre de CODELCO y ENAMI, en el segundo, todo lo demás, el cual se comparte entre inversión nacional y extranjera Salvo en la mineria, predomina la nacional producto del esfuerzo de reinversión, y de captacion del ahorro de la familia (via Bolsa y AFPs)

La inversión en investigación está relacionada, entre otros factores , con el tamaño de la empresa Se ha mencionado arriba la existencia de centros de investigación financiados por el Estado Sin embargo, en forma creciente, el empresario privado, sea individualmente, sea a través de sus asociaciones (cuando se presentan externalidades (ej la polilla del brote y el mejoramiento genetico de pinos y eucaliptos, en el sector forestal) han financiado investigacion encargandolas a universidades u otros centros Este esfuerzo beneficia a ambas instituciones, por lo demas

El pais cuenta con un grupo importante y creciente de ejecutivos de alto nivel, capaces de liderar con exito el desarrollo futuro del sector exportador Este es el resultado del esfuerzo realizado por las universidades chilenas en los ultimos treinta años asi como la formación complementaria de ellos en el exterior Su mentalidad moderna los incita a utilizar los medios más modernos de información respecto a lo

que ocurre en el mundo externo. La crisis sufrida por distintos grupos económicos a principios de los ochenta les ha valido una experiencia inestimable y los incita a un manejo financiero más cauteloso (basado en menor grado sobre endeudamiento)

La introducción de nuevos productos en los mercados está condicionada con el aumento en la calidad de los productos, fenómeno relacionado con la inversión en tecnología (es un desafío permanente). La introducción de tecnología ha ido ocurriendo paso a paso, adaptándose su ritmo, en cierto modo, al aumento más rápido de los salarios reales no acompañados de un aumento proporcional de la productividad laboral con la antigua tecnología utilizada. Pero, esta tecnología requiere personal más calificado.

La actividad exportadora requiere información. Asociaciones de productores junto con Prochile confeccionan publicaciones especializadas, estimulan la asistencia a ferias y seminarios, visitas al sector productivo extranjero y a las empresas productoras de bienes de capital, además coordinan asistencia técnica y acuerdos comerciales con empresas extranjeras (joint-venture). Por otra parte, empresas chilenas incorporan socios que aportan conocimientos técnicos.

La labor intensiva de Asociaciones de productores (junto con Prochile) ha resultado importante no solo para abrir mercados sino para organizar grupos de presión influyentes en decisiones de reducir (eliminar) obstáculos o amenazas de parte de productores y autoridades extranjeras.

## 7 Algunas Lecciones

Cuáles son las lecciones principales de la experiencia exportadora chilena? Estas lecciones no son necesariamente replicables en todas las latitudes, ni en su composición e intensidad, ni en su secuencia. Pero, pueden ser el objeto al menos de análisis y discusión. En forma esquemática, se resumen a modo descripción y de recomendación (pero solo como extracción de la experiencia chilena) las que el autor considera las más destacables, pero, no son las únicas.

- Los recursos naturales han determinado la composición básica de la canasta exportadora, pero, no han impedido la exportación de valor agregado aun independientemente de dichos recursos, ello está ocurriendo en forma creciente

- Los precios deben ser "verdaderos", los mentirosos deben desaparecer rápidamente, ello implica eliminar el sesgo anti-exportador o, al menos, reducirlo sensiblemente. Para ello, las barreras comerciales (aduaneras y no aduaneras) deben ser reducidas substancialmente sino desaparecer. La experiencia chilena sugiere que tarifas bajas, comercio abierto, disponibilidad crediticia (especialmente externa), tipos de cambio atractivos y precios mundiales favorables (sumados a mayor eficiencia y menores costos operacionales de las partes) estimularon significativamente el desarrollo de las exportaciones distintas al cobre sin necesidad de políticas adicionales explícitas de "promoción"

- Se puede caer en la tentación de devaluar la moneda para reducir el sesgo anti-exportador y agregarle competitividad a las exportaciones. Fuera de dar señales erróneas a los productores, el desequilibrio cambiario debería ser corregido, tarde o temprano, con todos los costos de ajustes atados a ello. Es, por lo tanto, preferible un manejo estable del tipo de cambio

- No basta tener los precios correctos, la institucionalidad tiene que ser la adecuada: estado de derecho, respeto por la propiedad privada, mercados de factores flexibles y eficientes lo cual implica movilidad de factores

- La competencia que incentive el aumento de la productividad y la reducción de la dependencia del gobierno (rent-seeking) fue determinante en el éxito exportador

- No hace falta que el empresario exportador sea técnico en la materia, se trata de que sea empresario innovador (muchos de los eficientes exportadores chilenos provienen del medio de las profesiones liberales). Pero ello requiere inversión en capital humano. Obviamente, esa inversión es fundamental a todos los niveles para

permitir aumentos de productividad y adaptación a nuevas tecnologías, condición para sobrevivir en mundo globalizante

- El bajo costo de la mano de obra puede ser una ventaja para la exportación, pero, es pasajera y, en última instancia, lo importante es la relación productividad/ costo, sin la primera, las exportaciones no son sostenibles. Un programa intensivo, generalizado y permanente de entrenamiento es absolutamente esencial. No tiene que ser público. Un esfuerzo mixto es preferible, en el que financiamiento y responsabilidades de manejo son compartidos entre los sectores privado y público.

- No todo es malo en las crisis sectoriales. Tienen un aspecto positivo dentro de un mundo competitivo: incentivan la innovación, la búsqueda del producto demandado, del mercado nuevo, lo malo es proteger para evitar el ajuste (como ocurrió con los productos tradicionales del agro chileno).

- Los incentivos directos o promocionales a las exportaciones no son ni condición necesaria y menos condición suficiente. Sin embargo, pueden ser necesarios para reducir o eliminar el sesgo anti-exportador, aunque la solución más poderosa es la eliminación directa del sesgo.

- Como herramienta promocional, el reintegro simplificado es superior al drawback por su simplicidad administrativa, pero, es una herramienta de doble filo por no ser aceptada por la OMC ni menos por los competidores en países extranjeros. Es importante solo para ciertos productos (con alto valor de insumos importados y bajo valor total exportado), y, en el margen, hace diferencia. El drawback (y almacenes particulares) son alternativas más viables pero para ser aplicados a empresas medianas y grandes y solo en la medida de tener un control aduanero particularmente eficaz y flexible. Es de dudosa aplicación en países que ni siquiera tienen un buen control de los mayores imponentes.

=

- Credibilidad y transparencia en los incentivos (caracterizados por su homogeneidad y ausencia de sobreposición de regímenes de promoción) son recomendables

CUADRO A - 1 CHILE TRATAMIENTO PREFERENCIAL DE EXPORTACIONES<sup>1</sup>

ETAPA	Instrumentos aduaneros y fiscales	Instrumentos financieros
Primera 1974 - 79	<p>1974 devolución de IVA sobre bienes y servicios necesarios para productos de exportación</p> <p>1979 solicitud voluntaria, excepto en aspectos sanitarios, de certificación de calidad de los productos otorgada por organismos públicos o privados (obligatoria hasta 1975)</p>	
Post-crisis		<p>1983 Línea de crédito para capital de trabajo (hasta un 50% de insumos)</p> <p>1984 garantía documental de los créditos de exportación</p>

<sup>1</sup> Estos instrumentos operan además de cambios en la institucionalidad (PROC HILE)

93

<p>Segunda 1985-1990</p>	<p>1985 exencion impuesto timbre a prestamos y otros documentos para actividades de exportacion (renueva disposicion de 1980)</p> <p>1986 Almacenes Particulares de Exportacion exencion pago derechos aduaneros e IVA de insumos para productos de exportacion (por componentes menor que un 50% del valor FOB, renueva disposiciones 1976 y 1983)</p> <p>1987 posibilidad incluir impuestos de importación en depreciacion de bienes de capital (actualiza medidas tomadas en 1975 y 1979) - devolucion de gravámenes aduaneros de 5 y 10% del valor FOB de exportaciones no tradicionales (reemplaza medidas de 1985 "Reintegro de Exportaciones Menores ) - sistema de pago diferido de derechos de aduana y credito fiscal (para bienes de capital (plazo de hasta 7 años para derechos arancelarios)</p> <p>1988 devolucion de derechos y demas gravámenes aduaneros sobre la importacion de materia prima o insumo de productos de exportacion (desde 1970 habia un credito fiscal)</p> <p>1989 beneficios a la ley de la renta por pago de asesorias tecnicas provenientes del exterior, necesarias para una exportacion (reglamenta disposiciones de 1974)</p>	<p>1985 creditos para exportacion sin garantia</p> <p>1986 Banco Central acepta descuento de documentos de pago para la exportacion de bienes de capital</p> <p>1987 Fondo de garantia para exportaciones no tradicionales, con tope de montos, administrado por el Banco del Estado</p> <p>1988-90 Linea de crédito especial para capital de trabajo de empresas productoras de bienes de exportacion (Banco del Estado) - lineas de crédito para promocion de exportaciones no tradicionales de productos 'manufacturados (CORFO Banco Mundial) - linea de crédito con interes preferencial y asistencia técnica (SERCOTEC-CORFO) - operaciones "swap" que permiten venta de divisas al Banco Central, provenientes de anticipos del comprador o de créditos de financiamiento de exportaciones, con pacto de recompra a un precio dado</p>
<p>Tercera 1991-</p>	<p>1991 fondo de estabilizacion a precios del petroleo recuperacion de impuestos asociada a banda de precios para exportadores de combustible</p>	<p>1992 creditos de largo plazo a exportadores de bienes de capital, de consumo durable o de servicios (CORFO)</p>

Fuente Becerra y Guajardo (1992), Pietrobelli (1993) Ossa (1991)

CUADRO A 2 CHILE EJEMPLOS DE DESARROLLO DE LA INSTITUCIONALIDAD<sup>1</sup>

Características	PROCHILE, Dirección de Promoción de Exportaciones	Fundación Chile
Institucionalidad	Institución pública, creada en 1974 <sup>2</sup>	Asociación entre el Estado chileno e ITT, en 1976 Organización privada sin fines de lucro
Objetivos	Favorecer el crecimiento y diversificación de las exportaciones no tradicionales Rol político de suministro de información respecto al marco jurídico del proceso de exportación y respecto al país	Transferencia de tecnología apropiada a las condiciones de recursos del país Identificar oportunidades de mercado para desarrollo de nuevas ventajas comparativas Estimulo a la creación de empresas
Evolución	Refuerzo desde 1982, avance hacia métodos más selectivos como los Comités de exportadores (órganos mixtos que estimulan la coordinación y otras acciones) <sup>3</sup> En 1995 se plantea nuevas tareas de promoción a la internacionalización de empresas chilenas	Inicialmente administrada por ISEC/ITT, actualmente directorio compartido con gobierno Inicialmente consultorías gratuitas, luego enfoque más empresarial (autofinanciamiento), actividad tecnológica propia y empresarial directa Actualmente revierte a orientación, intento masificación de cambio técnico hacia PYMES y preocupación por comercialización
Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asesoría a Comités de exportadores (privados), fomento a la asociatividad</li> <li>- Conducción de Comités</li> <li>- Servicio personalizado al exportador</li> <li>- Apoyo a viajes de empresarios para conocimiento de mercados</li> <li>- Coordinación de Comité interuniversidades para capacitación</li> <li>- Banco de Datos y distribución de impresos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Empresas demostrativas (posterior venta a privados)</li> <li>Grupos de transferencia tecnológica (GTT), promueve acción asociativa</li> <li>- Venta de servicios control y certificación de calidad</li> <li>- Generación de software de optimización de gestión</li> </ul> <p>* Sirve a usuarios específicos necesidades detectadas por el mercado y expresadas por los empresarios *</p>

<sup>1</sup> Antes de la reforma, CORFO desarrolla muchas de las funciones de promoción industrial y competitividad

<sup>2</sup> Desde 1979 se incluye en la recién creada Dirección General de Relaciones Económicas del Ministerio de Relaciones Exteriores que actúa en forma coordinada con el Ministerio de Hacienda

<sup>3</sup> A fines de los 70s disminuye su importancia en un marco macro desfavorable a las exportaciones

Resultados	Especialmente bien evaluada la promoción que hace de Chile en el exterior * Existe una fluida coordinación entre PROCHILE y ASEXMA <sup>4</sup> , donde la primera identifica oportunidades de exportación y la segunda operacionaliza esta información para viabilizar dichas oportunidades *	Desarrollo de nuevos productos o variedades de exportación (bayas, salmon) garantía de calidad Exitoso programa forestal maderero
------------	---	---

Fuente Pietrobelli (1993), Ossa (1991), Muñoz (1995a), Messner y otros (1992), Meller y Saez (1995)

11

<sup>4</sup> ASEXMA Asociación de empresas exportadoras de manufacturas creada en 1985 para contribuir a la formulación de política económica orientada a la exportación y entrega asistencia técnica a exportadores. Ha valorizado la coordinación y oferta de servicios favorecido por el aprovechamiento de economías de escala

## Referencias

- Allen, St y otros, 1994, 'Labor market flexibility and unemployment in Chile and Uruguay' **Estudios de Economía**, 21, especial, noviembre
- Campero M P y B Escobar, 1992, Evolucion y composicion de las exportaciones chilenas, 1986-1991, en A Butelman y P Meller,(eds ) **Estrategia Comercial Chilena para la Decada del 90**, CIEPLAN, Santiago, Chile
- Butelman A y M P Campero, 1992, Medicion del escalonamiento arancelario de las exportaciones chilenas a los EEUU, en A Butelman y P Meller (eds ) **Estrategia Comercial Chilena para la Década del 90**, CIEPLAN, Santiago Chile
- CEPAL, 1995, **Apertura y Crecimiento en Chile y Uruguay Hacia un Analisis Comparativo**, LC/R 1589, diciembre
- de la Cuadra S y D Hachette, 1990, **Apertura Comercial Experiencia Chilena**, Universidad de Chile, Santiago, Chile
- Diaz A , 1995, **La Industria Chilena entre 1970-1990 de la sustitución de importacion a la segunda fase exportadora**, LC/R 1535 CEPAL/CIID, CAN, Santiago, junio
- Hachette D y F Rosende, 1993, Estrategias de globalizacion de comercio, **Estudios Públicos**, 51, otoño
- Hachette D , 1990, El sector industrial chileno y la apertura comercial, 1974-1987, en Daniel Wisecarver (ed ), **El Modelo Económico Chileno**, CIDE, Santiago, Chile
- Hurtado H , A Valdés y E Muchnik, 1990, **Trade, Exchange Rate, and Agricultural Pricing Policies in Chile**, World Bank Comparative Studies, Washington, DC
- Meller P y R Sáez, eds **Auge Exportador Chileno Lecciones y Desafios Futuros** CIEPLAN Dolmen, Santiago
- Ossa F , 1993, Políticas de Fomento al Sector Exportador Chileno, en D Wisecarver (ed ) **El Modelo Económico Chileno**, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, Santiago, Chile
- Sjaastad L A , 1981, "Proteccion y volumen de comercio la evidencia' **Cuadernos de Economía**, agosto-diciembre, 54-55
- Wisecarver D , 1992, "El sector forestal chileno políticas, desarrollo del recurso y exportaciones" en D Wisecarver (ed ) **El Modelo Económico Chileno**, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, Santiago, Chile