



RE1-07-001

**Serie de Estudios
Económicos y Sociales**

ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN DE CHILE: ¿EXISTE MARGEN PARA MEJORAR?

**Juan Blyde
Mauricio Mesquita Moreira**

**ARGENTINA
BOLIVIA
BRASIL
CHILE
PARAGUAY
URUGUAY**

Mayo 2007

REGIÓN 1

Banco Interamericano de Desarrollo

Este documento no es una publicación oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. El propósito de la Serie de Estudios Económicos y Sociales es servir como base para la discusión de aspectos importantes relacionados al desarrollo de los países miembros del Departamento Regional de Operaciones I. Las opiniones y conclusiones contenidas en estos estudios son responsabilidad de los autores y no coinciden necesariamente con las políticas y opiniones del BID, su Directorio, sus países miembros, ni las instituciones con la cual los países miembros están afiliados.

Este informe presenta los resultados de una investigación concebida como parte del apoyo analítico requerido para la elaboración de la Estrategia de País.

ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN DE CHILE: ¿EXISTE MARGEN PARA MEJORAR?

Mauricio Mesquita Moreira

Departamento de Integración y Programas Regionales (INT), BID

Juan Blyde

Departamento Regional de Operaciones 1 (RE1), BID

ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN DE CHILE: ¿EXISTE MARGEN PARA MEJORAR?

Los autores desean agradecer los valiosos comentarios y sugerencias de Pablo Molina, Juan Pablo Valenzuela, Eduardo Fernández-Arias, Cintia Guimaraes, Gonzalo Rivas, Gabriel Montes, Paolo Giordano, Christian Volpe, Jaime Granados y Luiz de Mello. Los errores que aún subsistan son de la responsabilidad única de los autores.

ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN DE CHILE: ¿EXISTE MARGEN PARA MEJORAR?

Introducción

En la esfera de las políticas de comercio e integración, Chile parece estarse aproximando al final del proceso. Este país, pionero en la liberalización del comercio internacional en la región de América Latina y el Caribe, probablemente ha avanzado mucho más que cualquier otro país en desarrollo, sea en América Latina, Asia o África, en cuanto a la apertura de su economía al comercio y a la inversión. Quizá la única excepción sea la de Hong Kong en su época de colonia británica. El camino hacia el libre comercio, que comenzó en 1974, no estuvo exento de tropiezos, pero la actual política de comercio exterior de Chile se asemeja en la mayor medida posible a las recomendaciones teóricas. El país aplica un arancel aduanero uniforme de 6% (que sólo el Parlamento puede modificar), con muy pocas excepciones (por ejemplo las correspondientes al azúcar, el trigo y las oleaginosas); las barreras no arancelarias son insignificantes; el régimen cambiario es flexible y la valoración de aduana está en consonancia con las recomendaciones de la OMC (OMC, 2003, Fischer, 2004, y Saez, 2005).

En lo que representa una leve desviación con respecto a las políticas de libre comercio estándar, el país ha dado un paso más en el área de la integración suscribiendo acuerdos de libre comercio con la mayoría de los países de la región de las Américas y de Europa, y está en vías de hacer algo similar con países de Asia. En 2004 el 66% de sus exportaciones se realizó a través de acuerdos de preferencias comerciales, y el arancel aduanero efectivo ponderado en función del comercio exterior se había reducido, para situarse en el 2,4% (DIRECON, 2005, y Servicio Nacional de Aduanas). El enfoque aperturista se extendió también a la cuenta de capital y en especial a las inversiones extranjeras directas (IED). La legislación sobre inversiones confiere tratamiento nacional a los extranjeros, con tan sólo unas pocas excepciones, y Chile mantiene acuerdos bilaterales sobre inversiones con más de 60 países. Además el país es miembro de varios organismos internacionales y signatario de tratados relacionados con la solución de controversias relativas a inversiones.

Las medidas encaminadas a establecer un sistema de libre comercio e inversiones han producido resultados notables. El volumen del comercio, como porcentaje del PIB, aumentó para pasar de 29% en 1973 a 69% en 2004; las exportaciones de bienes, distribuidas en forma equitativa entre distintas partes del mundo, experimentaron un crecimiento anual medio de 6%, superándose así el promedio de la región de América Latina y el Caribe (4,6%), y fue el principal factor que impulsó el crecimiento promedio anual de 4,4% del PIB (2,9% para la región de América Latina y el Caribe) (Indicadores del Desarrollo Mundial).¹ Las políticas de apertura contribuyeron también, en gran medida, a atraer voluminosas corrientes de inversiones extranjeras directas --que, sin embargo, se concentraron fuertemente en el sector minero-- y en 2003 el monto de las

¹ En 2004 los principales mercados de exportaciones de Chile fueron la Unión Europea (25%), los países de reciente industrialización de Asia (20%), la región de América Latina (18%), Estados Unidos (15%) y Japón (12%).

inversiones extranjeras directas de Chile, expresado como porcentaje del PIB, fue el más alto de la región de América Latina y el Caribe (UNCTAD, 2005).

En este contexto cabe preguntarse si subsisten muchos objetivos aún no alcanzados en materia de comercio e integración en Chile. De hecho, en comparación con lo que ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos, la lista de objetivos pendientes de Chile parece breve, pero en ella subsisten cuestiones que probablemente contribuirán en forma importante a consolidar los beneficios de la integración y que, por lo tanto, merecen una cuidadosa consideración. Estas incluyen, al menos, cuatro temas: diversificación de las exportaciones, distribución regional de los beneficios de la integración, culminación de la estrategia de comercio “multidimensional” y costos del transporte. En el presente estudio se examinan esos temas y se procura identificar las dificultades y oportunidades que pueden representar para el gobierno chileno en los próximos años. El documento consta de cinco partes, incluida la presente introducción.

En la primera parte se examina la diversificación de las exportaciones y se analizan sus implicaciones y alternativas de políticas. Aunque Chile ha avanzado en la diversificación de sus exportaciones y reducido su dependencia con respecto al cobre, la concentración sigue siendo alta, aún en recomparación con América Latina y el Caribe. Cabe preguntarse, qué problemas subsisten y qué puede hacerse al respecto. Posteriormente se estudia el tema regional. En Chile, en la mayor parte del período de liberalización del comercio exterior se redujo el nivel de las disparidades regionales, lo que al parecer obedece al auge de las exportaciones de minerales en el Norte y de las exportaciones pesqueras en el Sur. No obstante, según algunas estimaciones (véase, por ejemplo, Shankar y Shah, 2001) el nivel de disparidades regionales en Chile es tres veces mayor que en los Estados Unidos. Como a tres regiones les corresponde más del 50% del total de las exportaciones, parece evidente que existe margen para distribuir en forma más pareja los beneficios de la integración y por lo tanto lograr una mayor cohesión social en el país.

En la siguiente sección se analizan el ajuste y la culminación del proceso de implementación de las ramas preferencial y multilateral de la estrategia de comercio exterior del país. La atención se centra en los desafíos y las oportunidades de la Ronda de Doha, así como en los nuevos acuerdos que se están negociando en Asia, los cuales ofrecen no sólo acceso al mercado, sino también posibilidades de una mayor eficiencia vinculadas con el otorgamiento de preferencias menores a todos los restantes socios de comercio preferenciales y, por lo tanto, menores riesgos de desviación del comercio. Finalmente se estudian las barreras convencionales al comercio -arancelarias y no arancelarias-- y el papel de los costos de transporte. Como estas barreras son reducidas en Chile, y como el país mantiene una red de acuerdos comerciales, cabe concluir que la reducción de los costos no convencionales del comercio internacional tenderá a brindar los mejores resultados posibles en cuanto al fomento del comercio y la integración.

Diversificación de las exportaciones

Como ocurre con muchos otros temas en la esfera económica, la evaluación de los resultados obtenidos por Chile en materia de exportaciones, especialmente en cuanto a diversificación, se ve afectada por el síndrome del “vaso medio lleno o medio vacío”. Algunos analistas ven con mucho entusiasmo el aumento y la diversificación de las exportaciones de Chile. Álvarez y Crespi (2000, pág. 226), por ejemplo, sostienen que en Chile ha tenido lugar “un enorme proceso de diversificación en cuanto a productos exportados y a mercados”. Análogamente, Fischer (2004) cree que el sector externo chileno es fundamentalmente “sólido”, con la única restricción de que el país está geográficamente alejado, y considera evidente que Chile ha logrado diversificar sus exportaciones y crear vínculos internos. No obstante, algunos analistas creen que los resultados son menos satisfactorios en materia de diversificación, sosteniendo que “las ventas chilenas al exterior siguen basándose en gran medida en recursos naturales” (Ffrench-Davis, 2002, pág. 145) o que “en los últimos 20 años de acelerado crecimiento económico logrado por Chile no abundan las pruebas de que las exportaciones se hayan diversificado hacia los sectores manufacturero y de servicios, aunque se ha reducido la dependencia con respecto al cobre, adquiriendo mayor importancia los sectores del agro y la silvicultura” (Larrain, Sachs y Warner, 2000, pág. 33).

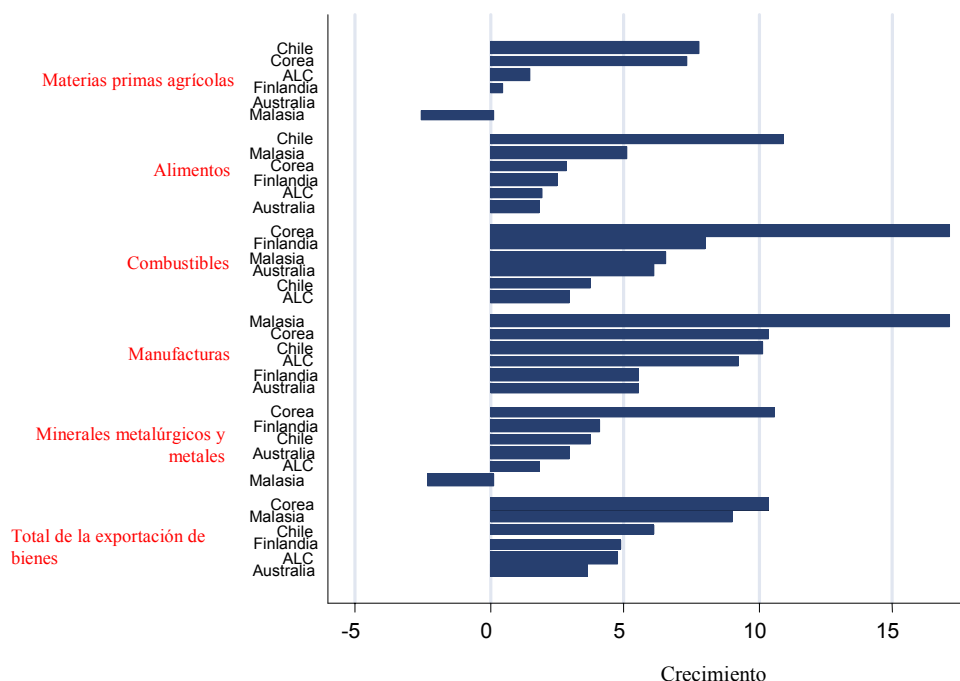
¿Cuál es el grado de diversificación de las exportaciones de Chile?

Los datos revelan, a la vez, motivos de entusiasmo y de preocupación. El crecimiento de las exportaciones alcanzado por Chile desde 1973, año en que se inició la apertura económica, y especialmente después de la adopción de un régimen cambiario flexible en los primeros años de los ochenta, es claramente vigoroso. Como se muestra en el Gráfico 3.1, la tasa anual media de crecimiento de las exportaciones de bienes alcanzada por Chile en 1973-2003 fue de 6%, lo que pone al país a la cabeza, no sólo de la región de América Latina y el Caribe, sino también de otros países exitosos que producen con un uso muy intensivo de recursos, como Australia y Finlandia. No obstante, si se compara la situación de Chile con la de “los sospechosos de siempre” —los países de Asia Oriental—se tiende a pensar que los resultados logrados por Chile, van claramente a la zaga de los de países como Corea y Malasia, nación esta última que hace un uso intensivo de recursos.

El Gráfico 3.1 contiene también una clasificación de exportaciones de bienes, por categorías. Resulta evidente que el país logró resultados muy favorables en las esferas de los *alimentos* y las *materias primas agrícolas*, y resultados sólidos en el ámbito de las *manufacturas*, alcanzando un nivel similar al de Corea, aunque no tan satisfactorio como el de Malasia. No obstante, esas cifras se explican en parte por el hecho de que la evolución de las exportaciones de las tres categorías partió de una base reducida. En 1973, a los *alimentos*, las *materias primas agrícolas* y las *manufacturas* les correspondía tan sólo 3,0%, 3,7% y 3,6%, respectivamente, de las exportaciones de bienes, que a su vez representaban tan sólo 8% del PIB. Lo exiguo de esa base explica por qué en 2003, pese al sólido crecimiento de esas categorías, la parte menos dinámica de las

exportaciones de Chile—*los combustibles, los minerales metalúrgicos y los metales*—aún representaban 46% del total de las exportaciones de bienes.

Gráfico 3.1
Crecimiento de las exportaciones, por categoría*:
Chile y países seleccionados, 1973-2003.
(Tasas anuales de crecimiento -método de mínimos cuadrados)



*Categorías definidas como en el Informe sobre el Desarrollo Mundial.

ALC = América Latina y el Caribe.

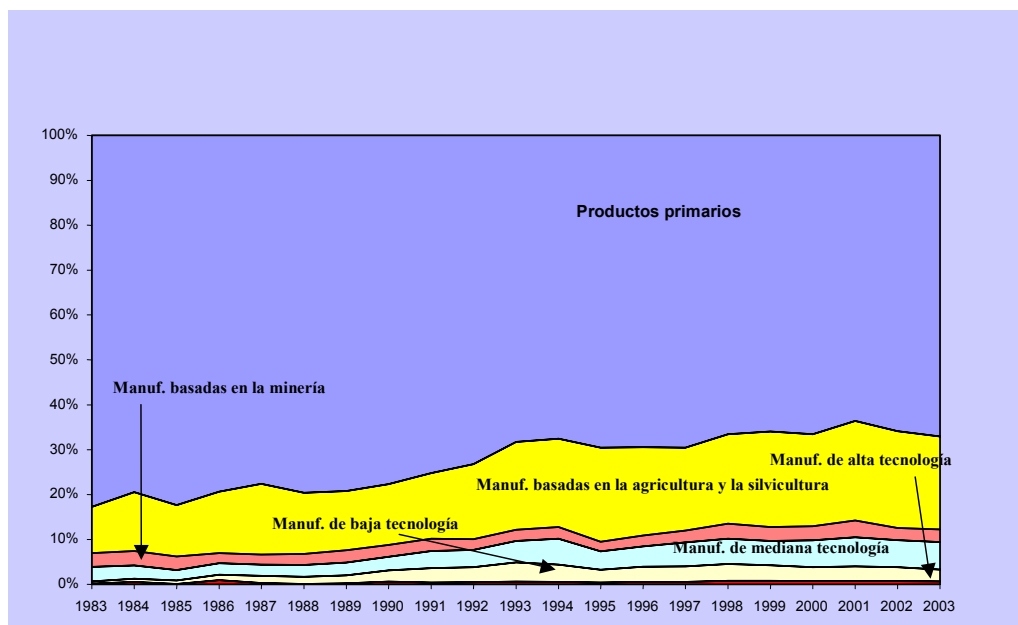
Fuente: Comtrade.

Una comparación directa entre las exportaciones de manufacturas de Chile y Malasia resulta reveladora en cuanto a los matices de los resultados logrados por Chile en materia de exportaciones. En 1973 los dos países tenían una sólida base de recursos naturales en la mayor parte de sus exportaciones. A *los minerales metalúrgicos y los metales* les correspondía el 89% de las exportaciones de Chile, mientras que el 70% de las exportaciones de Malasia correspondían a *alimentos y materias primas agrícolas*. Ambos países tenían prácticamente el mismo número de habitantes, pero el PIB y la extensión territorial de Chile eran alrededor de dos veces mayores que los de Malasia. Pese a la desventaja de escala y a las similitudes en cuanto a dotación de factores, las exportaciones de manufacturas de Malasia eran ocho veces mayores que las de Chile. Tres décadas después, tras registrar una tasa de crecimiento 7 puntos porcentuales más alta que la de Chile, las exportaciones de manufacturas de Malasia fueron 22 veces mayores.

En esta comparación abundan “factores no observados”, pero la descripción es útil para llamar la atención sobre el hecho de que si bien la orientación de las exportaciones de Chile parece sólida a la luz de los parámetros de la región, y en especial en comparación con el período anterior a 1973, la solidez no parece tan clara si el parámetro de referencia es Asia Oriental. Los datos referentes a Malasia llevan a pensar asimismo que la diferencia entre Chile y los países dinámicos de Asia Oriental puede radicar en su capacidad para diversificarse con respecto a su base de recursos naturales. No obstante, esa hipótesis plantea importantes preguntas: ¿por qué diversificar las exportaciones sería esencial para el crecimiento de las exportaciones? ¿Basta la diversificación en sí misma, o en realidad es preciso reducir la proporción que corresponde a los recursos naturales? Estas preguntas no pueden soslayarse en ninguna iniciativa de políticas encaminada a mejorar y consolidar los resultados de Chile en materia de exportaciones. No obstante, antes de considerar más detenidamente estos temas es útil trazar un cuadro más preciso y amplio de los logros de Chile en cuanto a la diversificación de las exportaciones.

El Gráfico 3.2 muestra la evolución de la composición de las exportaciones de Chile en las dos últimas décadas; los productos aparecen combinados en función de la intensidad de uso de los factores.² El gráfico confirma claramente el ya mencionado argumento de Larrain, Sachs y Warner (2000) acerca de la escasa diversificación hacia el sector manufacturero y el aumento en la importancia del agro y de la silvicultura mientras disminuía la dependencia con respecto al cobre.

Gráfico 3.2
Composición de las exportaciones de Chile por intensidad de los factores, 1983-2003



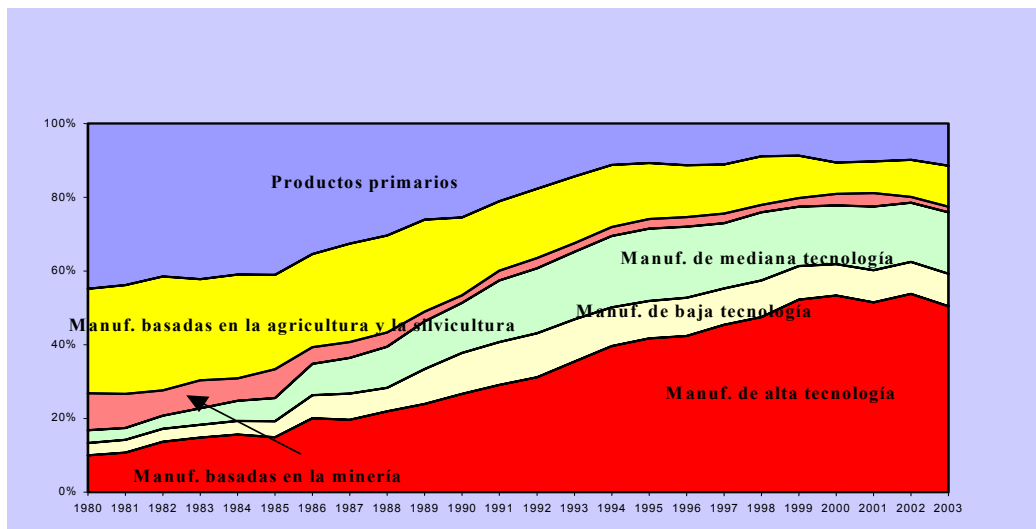
Fuente: Comtrade.

² En Lall (2000) aparecen detalles sobre esta clasificación.

En efecto, el paso más importante hacia una estructura más diversificada de las exportaciones consistió en los incrementos registrados en el sector agrícola y en manufacturas basadas en la silvicultura, cuyas cifras pasaron de 10% en 1983 a 21% en 2003. Aumentó en cierta medida la actividad manufacturera no relacionada con recursos naturales (manufacturas de escasa, mediana y alta tecnología), pero su proporción sigue siendo reducida (9,4% en 2003). Los productos primarios, dominados por el cobre, siguen representando la abrumadora mayoría de las exportaciones de Chile (67% en 2003) y a todas las categorías basadas en recursos (productos primarios, actividades de agricultura y silvicultura, y actividades manufactureras basadas en la minería) les sigue correspondiendo, en conjunto, el 91% del total de exportaciones.

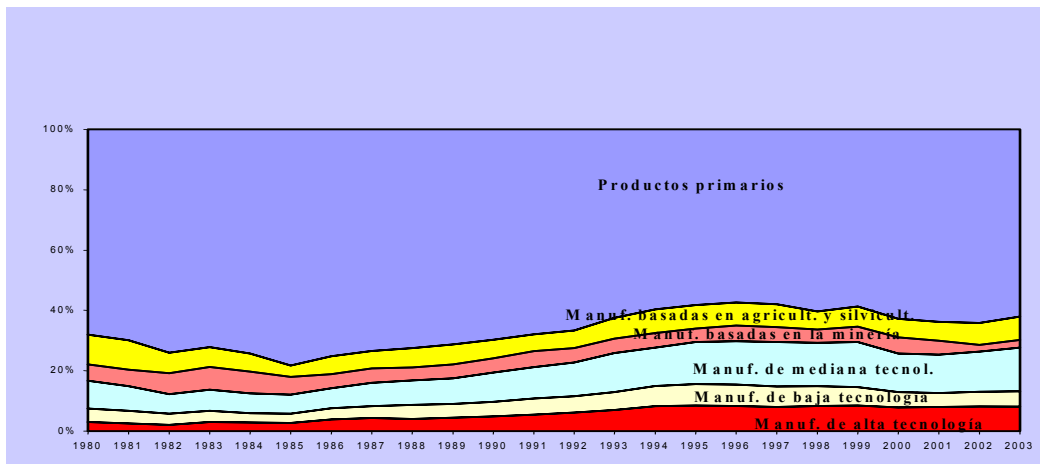
La comparación de la situación de Chile con la de otros países de Asia y otras regiones en que se hace uso intensivo de los recursos naturales pone de manifiesto los límites de este proceso de diversificación. Los Gráficos 3.3 y 3.4 muestran los casos de Malasia y Australia. La situación de Malasia muestra con claridad, una vez más, cuán lejos puede llegar un país por la vía de la diversificación de sus exportaciones aun cuando su dotación inicial de recursos sea reducida. Frente a ese país, los resultados de Chile son decepcionantes. El Cuadro es más favorable si se compara con Australia, pero aun en este caso Chile parece ir bastante a la zaga. La diversificación de las exportaciones de Australia, con un incremento del sector manufacturero no basado en recursos naturales, ha sido mucho mayor que la de Chile. A ese sector le correspondió en 2003 el 28% del total de las exportaciones, en comparación con 9,4% en el caso de Chile.

Gráfico 3.3
Composición de las exportaciones de Malasia por intensidad de los factores, 1982–2003



Fuente: Comtrade.

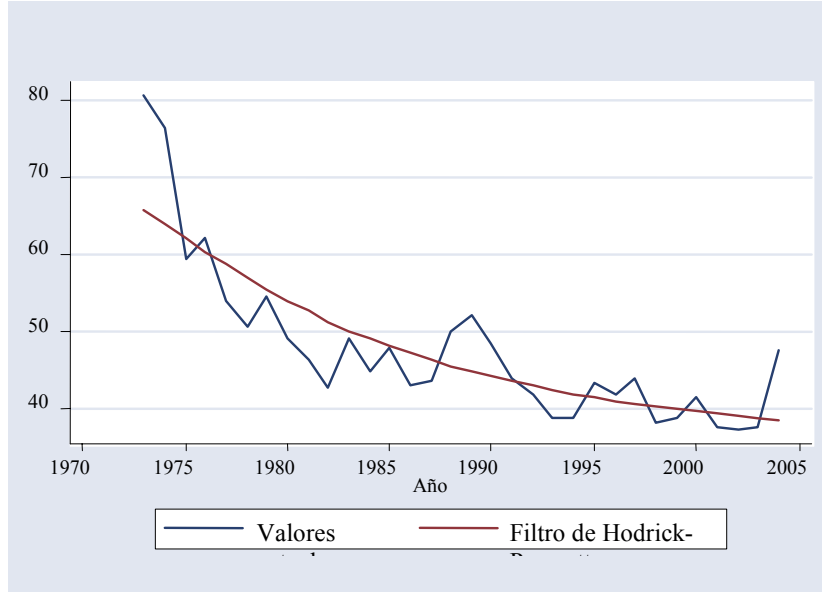
Gráfico 3.4
Composición de las exportaciones de Australia por intensidad de los factores, 1980–2003



Fuente: Comtrade.

Además, aun en los sectores que operan con un uso muy intensivo de los recursos, Australia ofrece una gama de productos mucho más diversificada que la de Chile, donde, pese a la considerable reducción de la dependencia con respecto al cobre,³ ese producto es la base de alrededor del 40% de sus exportaciones (véase el Gráfico 3.5).³

Gráfico 3.5
Proporción del cobre en las exportaciones de Chile, 1973–2004



Fuente: Comtrade.

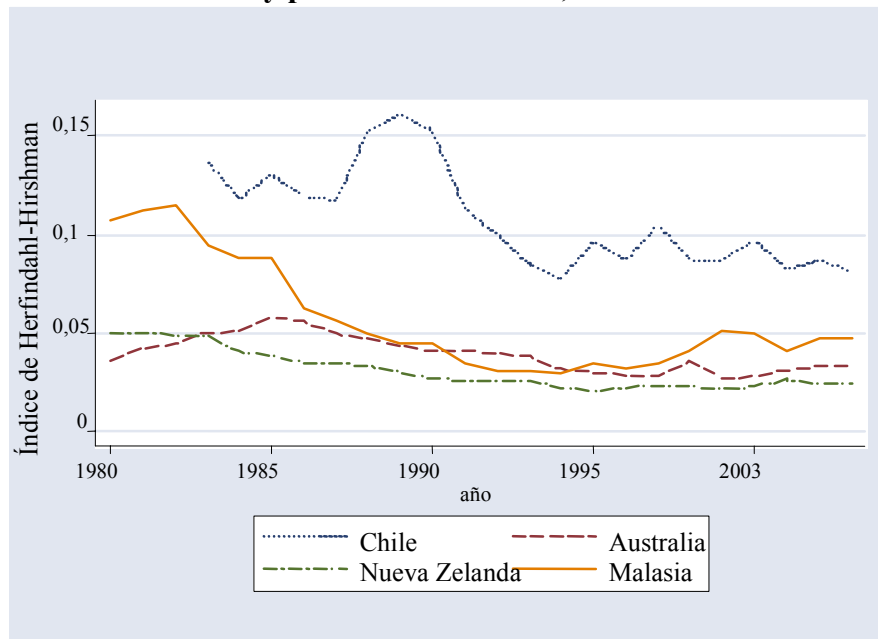
Se puede sostener que la economía de Australia es mucho mayor y más rica que la de Chile, y que su diversificación ha estado vinculada con la escala y los ingresos

³ El promedio de los tres últimos años (2002-04) fue del 41%.

(Acemoglu y Zilibotti, 1997). No obstante, también se puede sostener que la riqueza de Australia se basa, en parte, en la capacidad de ese país para diversificar sus exportaciones, reduciendo las relacionadas con productos básicos, como la lana (véase Gillitizer y Kearns, 2005).

El tema de la diversificación de productos, en lugar de diversificación de sectores, puede medirse mejor a través de índices de concentración, como el de Herfindahl y Hirschman, o de conceptos tales como el del “margen extensivo” sugerido por Hummels y Klenow (2002).⁴ El primero se presenta en el Gráfico 3.6 en relación con las exportaciones mundiales a nivel de cinco dígitos, medida quizá demasiado agregada para captar todos los matices de la variedad de productos, pero la única posible, dadas las dificultades de información. La conclusión es que Chile ha avanzado, pero sigue bastante a la zaga en cuanto a diversidad de exportaciones, aun en comparación con otros países que producen con un uso muy intensivo de recursos.

Gráfico 3.6
Concentración de las exportaciones en los mercados mundiales,
Chile y países seleccionados, 1980–2003



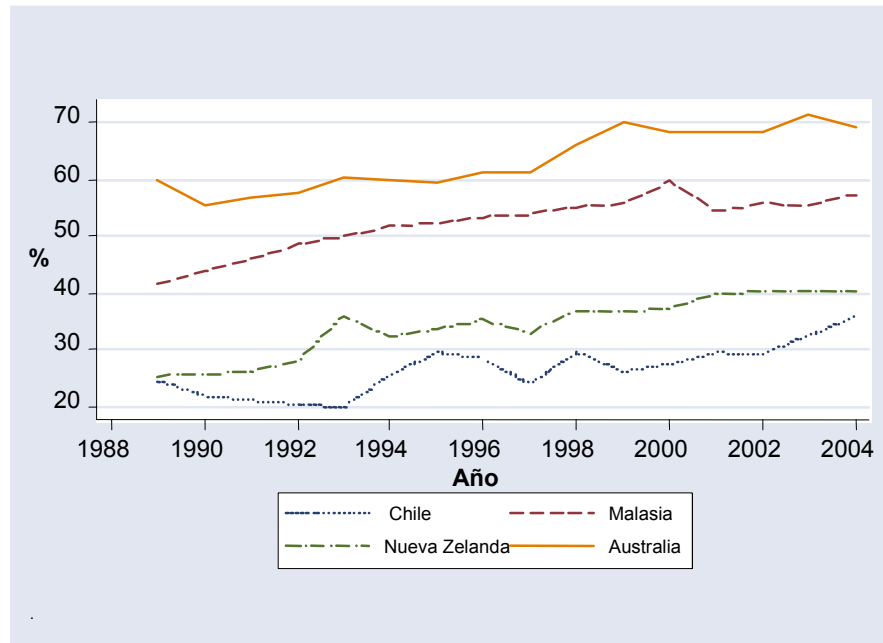
Fuente: Comtrade, datos de 5 dígitos de SITC.

La misma conclusión también surge del Gráfico 3.7, en que a un nivel mucho más desagregado, y por lo tanto más preciso a los efectos del análisis —aunque limitado al mercado de los Estados Unidos— se percibe la misma brecha: el margen extensivo de Chile, es decir, el porcentaje de productos importados por los Estados Unidos que son exportados por Chile se ha venido ampliando, pero sigue siendo inferior al de otros países

⁴ Ese concepto surge de descomponer el segmento de mercado de un país en un determinado mercado como producto del margen intensivo y el margen extensivo. El primero mide el segmento que ocupa un país, por ejemplo, en el mercado de los Estados Unidos, en los productos que exporta; el segundo mide la fracción del mercado de los Estados Unidos que corresponde a los productos que exporta el país.

que producen con un uso de recursos muy intensivo. Es especialmente notable la diferencia con respecto a Australia.

Gráfico 3.7
Margen extensivo en los mercados de Estados Unidos,
Chile y países seleccionados, 1989–2004*



* Por margen extensivo se entiende la fracción de las importaciones de los Estados Unidos que se dan en los mercados (10 dígitos) a los que país exporta.
Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

¿Por qué es importante la diversificación?

¿Cuáles son las consecuencias de la falta de diversificación? ¿Por qué debería estar preocupado el gobierno chileno? ¿Por qué es importante la diversificación de las exportaciones?

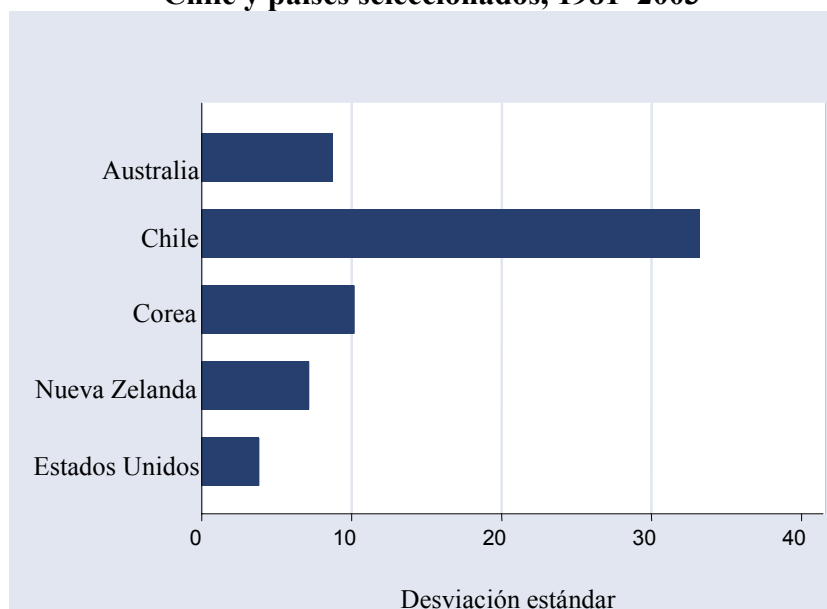
La literatura especializada menciona dos tipos de razones. Los primeros se refieren a los argumentos que justifican la diversificación *per se*. Los segundos a la llamada “maldición de los recursos naturales”.

Con respecto a los primeros cabe formular por lo menos cuatro argumentos. El más intuitivo y más sólido es el efecto de cartera, según el cual la diversificación de las exportaciones ayuda a proteger a los países frente a perturbaciones específicas de los factores y a sus efectos nocivos en los ingresos generados por las exportaciones y en el crecimiento económico. El segundo argumento se basa en el supuesto de que en todas partes del mundo los consumidores apetecen la variedad, por lo cual los países que diversifican sus exportaciones tienen mayores probabilidades de exportar más (véase, por ejemplo, Funke y Ruhwedel, 2001). El deterioro de los términos de intercambio es el

factor central del tercer argumento, que recuerda el punto de vista de Bhagwati (1958) sobre un crecimiento que conduce a la miseria. En esta visión, los países que basan el crecimiento de sus exportaciones en un reducido número de productos corren el riesgo de hacer bajar los precios de esos productos, con el consiguiente deterioro de sus términos de intercambio (véase, por ejemplo, Hummels y Klenow, 2002). Por último, hay un vínculo directo entre la variedad de exportaciones y el crecimiento, explicado por el aumento de la productividad que obedece al aprendizaje logrado a través de las exportaciones y/o a una mejor asignación de recursos (véase, por ejemplo, Agosin, 2005; Feenstra y Kee, 2004).

El efecto de cartera es el que ha reunido hasta ahora pruebas empíricas más contundentes. Como se observa en el Gráfico 3.8, la gran dependencia de Chile con respecto al cobre parece dar lugar a una alta inestabilidad de sus términos de intercambio, cuyos efectos en cuanto al ingreso resume acertadamente Caballero (2002, pág. 7): “Existe una muy alta correlación entre el ciclo económico de Chile y las perturbaciones de sus términos de intercambio. Esa correlación no se observa en otras economías dependientes de productos básicos con mercados financieros más desarrollados, como Australia y Noruega”. El argumento relativo a los mercados financieros es convincente, pero cabe preguntarse si una relación de intercambio menos inestable, lograda a través de una mayor diversificación de las exportaciones, no contribuiría en forma importante a desarrollar los instrumentos financieros necesarios para mitigar las perturbaciones. Esa parece ser la trayectoria seguida por Australia (véase Gillitizer y Kearns, op. cit.).

Gráfico 3.8
Inestabilidad de los términos de intercambio de bienes,
Chile y países seleccionados, 1981–2003



Fuente: FMI-EFI y CEPAL en el caso de Chile.

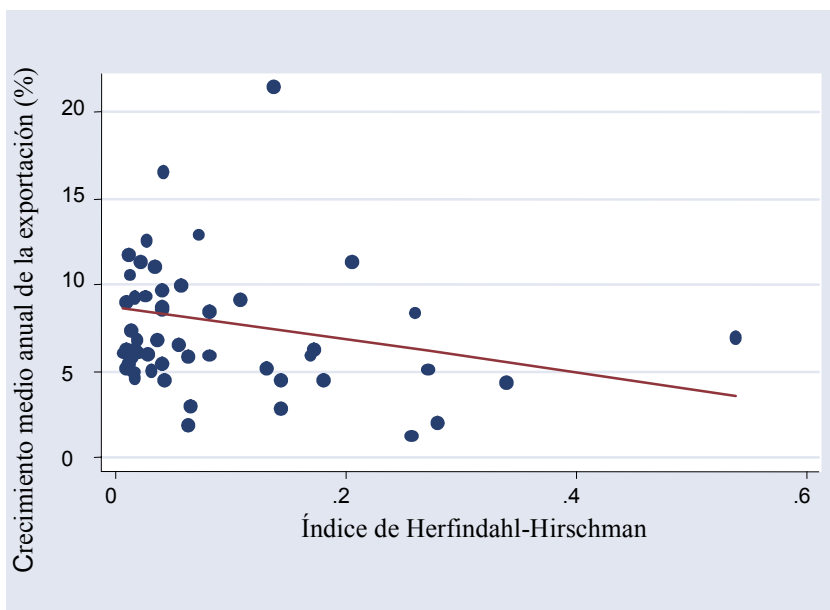
Las pruebas que respaldan los demás argumentos son dispares, y reflejan en parte lo ambicioso de su enunciado. No obstante, vale la pena mencionar algunos resultados

interesantes y reveladores. Por ejemplo, Imbs y Wacziarg (2003) concluyen que los países siguen una trayectoria de creciente diversificación de productos hasta alcanzar altos niveles de renta per cápita. Análogamente, Hummels y Klenow (2002) revelan que los países grandes y ricos exportan más porque exportan un conjunto más amplio de bienes. No obstante, no queda claro si el desarrollo da lugar a la diversificación de la producción y las exportaciones. En otros estudios se da un paso más y se procura establecer una relación de causalidad entre la diversificación de exportaciones y el aumento de las exportaciones o el crecimiento del PIB. Lederman y Maloney (2003) y Agosin (2005), utilizando datos de paneles y comparaciones de países respectivamente, encuentran pruebas preliminares de que la diversificación de las exportaciones promueve el crecimiento del PIB. Herzer y Nowak-Lehman (2004) encuentran resultados similares utilizando datos de series cronológicas referentes a Chile. Feenstra y Kee (2004), con datos relativos a 34 países, muestran la existencia de un vínculo directo entre diversidad de las exportaciones y productividad, que en última instancia incide en el crecimiento. Desde el punto de vista de las exportaciones, Funke y Ruhwedel (2001, pág. 493) presentan resultados referentes a diez países de Asia Oriental, y señalan que “producir bienes de exportación sumamente diferenciados brinda una ventaja competitiva que permite vender más bienes”. El Gráfico 3.9, más adelante, indica que esta estructura podría darse asimismo en una muestra más amplia de países.

En cuanto a los argumentos relacionados con la “maldición de los recursos naturales”, la recomendación de política es muy clara: los países que aspiren a un crecimiento sostenible no sólo deben diversificarse, sino que deben hacerlo apartándose de la dependencia con respecto a los recursos naturales. Este argumento se basa en razones económicas e institucionales. Las primeras pueden resumirse del modo siguiente:

- Las comunidades ricas en recursos naturales invierten sus recursos en tierras, cultivos permanentes y equipo extractivo, y muy poco en capital humano” (Leamer, Maul, Rodríguez y Schott, 1999, Blum y Leamer, 2004). Las bajas inversiones en recursos humanos inhiben la diversificación hacia actividades que hacen un uso más intensivo de la tecnología y tienen una rentabilidad creciente, lo cual va en detrimento del crecimiento económico.
- La abundancia de recursos naturales provoca la apreciación del tipo de cambio, que a su vez reduce la inversión en otros bienes comerciables, especialmente en el sector manufacturero (el denominado argumento de la “enfermedad holandesa”). Como señaló Corden (1984), en este argumento se supone que el sector manufacturero ha asumido un mayor retorno de escala o genera externalidades para el resto de la economía. De no ser así, la especialización en recursos naturales no representaría una “enfermedad”.
- Las marcadas fluctuaciones de los precios de los bienes producidos con un uso muy intensivo de recursos naturales genera excesiva inestabilidad en la economía, lo que, de faltar oportunidades de cobertura, va en detrimento del crecimiento económico (Larrain, Sachs y Warner, 2000).

Gráfico 3.9
Crecimiento de la exportación y diversificación de las exportaciones, 1980-2003



Nota: Datos correspondientes a 53 países.
Fuente: Comtrade.

Los argumentos institucionales se basan en la idea de que las rentas económicas que producen las actividades basadas en recursos naturales debilitan a las instituciones, lo que a su vez va en detrimento del desarrollo y el crecimiento. Ross (2001) e Isham *et. al.*, (2003), examinan los principales argumentos y mencionan efectos tales como “gobiernos rentistas”, retraso en la modernización y arraigadas desigualdades. En los países ricos en recursos, el Estado tiene acceso a ingresos no tributarios, lo que inhibe el desarrollo del sistema tributario y reduce la probabilidad de que la población llame a cuentas al “gobierno rentista” y reclame estar representada en él. El retraso en la modernización puede considerarse como una versión institucional del argumento de la “enfermedad holandesa”, que establece que los países ricos en recursos resistirían la diversificación de las actividades económicas para prevenir la creación de fuentes alternativas de poder político. Por último, las arraigadas desigualdades obedecerían al efecto negativo, en cuanto a distribución del ingreso, de ciertos tipos de explotación de lo que Isham *et. al.*, (2003) denominan recursos naturales “de fuentes puntuales”, es decir los provenientes de una base geográfica o económica estrecha, como el petróleo, los minerales y los cultivos en gran escala. A su vez, la desigualdad favorecería el clientelismo y una gestión pública inadecuada.

Aún no se ha llegado a conclusiones firmes sobre la validez empírica de la “maldición de los recursos naturales”, pero las evidencias muestran que los argumentos anteriores no pueden desecharse fácilmente. La literatura especializada sobre este tema se remonta incluso a Prebisch (1950) y su versión moderna fue suscitada por dos estudios de Sachs y Warner (1995, 1997), cuyos resultados indican una relación inversa entre recursos naturales y crecimiento.

Los referidos estudios fueron seguidos por otros en que se cuestionan o respaldan sus conclusiones. Lederman y Maloney (2003), por ejemplo, presentan pruebas según las cuales lo que afecta al crecimiento podría no ser la especialización en recursos naturales de por sí, sino una intensa concentración de exportaciones en cualquier rubro. A su vez, los resultados de Manzano y Rigobon (2001) llevan a pensar que en el período analizado por Sachs y Warner (1971-89) el problema podría haber sido el sobreendeudamiento y no la especialización en recursos naturales. No obstante, en ninguno de esos estudios se analiza satisfactoriamente la cuestión de si la especialización en recursos naturales puede ser la causa de la concentración y el sobreendeudamiento. El vínculo con la concentración, por ejemplo, resulta evidente en Stijns (2003), cuyas conclusiones indican un considerable desplazamiento del sector manufacturero por las exportaciones de energía. A su vez en Gylfason (2001), y en Gylfason y Zoega (2002) se presentan evidencias de la existencia de un impacto negativo de las rentas de los recursos naturales sobre las inversiones en capital físico y humano, que son factores determinantes esenciales de la diversificación y el crecimiento. Easterly y Levine (2003), e Isham, *et. al.*, (2003) examinan los impactos institucionales y concluyen que la concentración de las exportaciones en recursos naturales “de fuentes puntuales” está fuertemente asociada con el debilitamiento de las instituciones, fenómeno a su vez estrechamente vinculado con la atonía del crecimiento. Por último, simplemente para mostrar que el debate está lejos de haberse resuelto, Alexeev y Conrad (2005) no encuentran que la dotación de recursos naturales influya desfavorablemente en el crecimiento económico ni en las instituciones.

¿Qué estrategia debe aplicarse?

A la luz de esos argumentos y evidencias, la modalidad de especialización seguida por Chile lleva, al menos, a considerar cuidadosamente los riesgos, el costo y los beneficios de la intervención a nivel de políticas, tanto más cuanto que el cobre es un recurso no renovable, cuyas reservas, según algunas estimaciones, podrían agotarse bastante antes de 2020 (Larrain, Sachs y Warner, 2000). Ciertamente, de todos modos podría sostenerse, como lo hace Villafuerte (2004), que en Chile no se perciben los síntomas más evidentes y agudos de la “maldición de los recursos naturales”, especialmente el desplazamiento de otros sectores de bienes comerciables debido a las exportaciones de cobre, ni señales de creciente debilidad institucional (sino todo lo contrario). No obstante, aun los analistas que adoptan esa perspectiva más optimista reconocen que la diversificación ha sido “lenta”, el contenido tecnológico de las exportaciones “aún no es muy alto” y se considera beneficioso “crear nuevas ventajas comparativas” (Villafuerte, 2004).

El auge de la demanda y los crecientes precios del cobre en los mercados mundiales, inducidos principalmente por el pasmoso crecimiento de China y por el reducido inventario de nuevos proyectos de minería en todo el mundo (Grupo México, 2005), no constituyen un entorno favorable para un debate serio sobre la diversificación. No obstante, es precisamente en períodos de auge en que riesgos tales como el de la “enfermedad holandesa” son especialmente altos. El pronunciado aumento que registró en Chile en 2004 la proporción del cobre en el total de las exportaciones (Gráfico 3.5) podría ser tan sólo temporal, pero también podría representar el comienzo de una

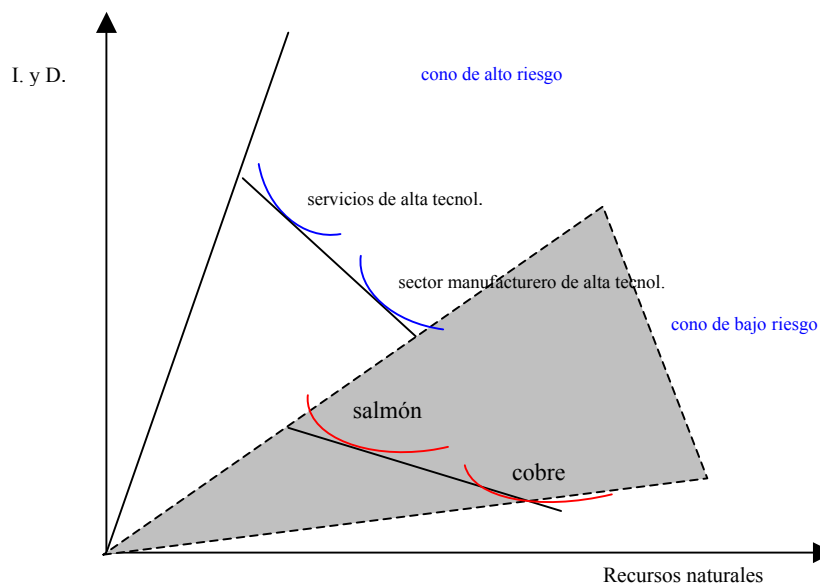
tendencia que podría costarle muy caro al país en términos de crecimiento económico futuro.

No obstante, reconocer la necesidad de profundizar la diversificación más allá de lo permitido por las fuerzas del mercado no es más que el primer paso, el más fácil desde distintas ópticas. Se plantean preguntas aún más difíciles cuando se trata de enfrentar los problemas de cómo hacerlo y con qué orientación. Aunque se acepte que los recursos naturales perjudican el crecimiento, ello no significa necesariamente que el país deba dejarlos de lado. No es posible pasar por alto las realidades y restricciones que implica la dotación de recursos de un país sin correr el riesgo de afectar la asignación de recursos y reducir el bienestar.

Una manera de examinar este tema consiste en concebir una solución de compromiso entre bienestar a corto plazo y crecimiento a largo plazo. Algunos sostendrían que los precios proporcionan a las empresas y a los consumidores información suficiente para que logren el máximo bienestar en forma intertemporal, al incorporar el futuro en sus decisiones sobre el presente. Sin embargo, en un mundo en que la información no siempre es completa y las externalidades suelen ser pertinentes, deben tenerse en cuenta factores tales como un comportamiento de poca visión, una mentalidad gregaria y decisiones privadas socialmente ineficientes. No obstante, tampoco los gobiernos cuentan con toda la información necesaria, y son vulnerables a los grupos de intereses especiales, por lo cual una intervención apresurada encaminada a lograr seguridad en el futuro con recursos del presente podría terminar por generar ambos tipos de problemas.

El dilema de la diversificación que enfrentan países como Chile quizá pueda comprenderse mejor con ayuda del concepto de “conos de diversificación” (véase Leamer, 1984) que se presenta en el Gráfico 3.10. Podría sostenerse que la diversificación lograda por Chile hasta ahora se ha limitado a productos comprendidos en su cono de diversificación (la zona gris), es decir, a un conjunto de bienes cuyas necesidades de factores —muy intensas en cuanto a recursos naturales y escasas en materia de investigación y desarrollo— reflejan con bastante precisión la actual dotación de factores de Chile. Dadas las evidentes ventajas comparativas existentes, el riesgo de diversificación fue reducido, y requirió escasa intervención gubernamental, aunque puede sostenerse que tanto en el caso del salmón como en el de la silvicultura la política pública cumplió un importante papel catalizador (véase Agosin, 1999).

Gráfico 3.10
Conos de diversificación de Chile



La comparación de la situación de Chile con la de países como Australia lleva a pensar en la posibilidad de que Chile aún esté lejos de haber hallado nuevos productos dentro de su cono de diversificación, aunque lo relativamente reducido de su extensión territorial y su dotación de recursos naturales per cápita puede indicar otra cosa. En cifras per cápita, la extensión territorial de Australia y su dotación de tierras de pastoreo, tierras de labranza y bosques son, respectivamente, 10 y 7 veces mayores que las de Chile (Indicadores del Desarrollo Mundial y Antweiler y Trefler, 2002). De todos modos, si Chile desea reducir al mínimo los riesgos de una cartera de exportaciones con gran concentración en recursos naturales, tendrá que desplazar recursos hacia productos comprendidos en el cono de “alto riesgo”, cuyas necesidades de factores de producción se contraponen a la actual dotación de Chile, y en que es probable que las “fallas del mercado” atribuibles a externalidades (por ejemplo efectos tecnológicos secundarios) o mercados faltantes (por ejemplo mercados de capital subdesarrollados) sean restricciones de mayor peso. Los beneficios potenciales consistirían en unos términos de intercambio más estables, mayores posibilidades de crecimiento y diversificación de las exportaciones y, dado el mayor contenido tecnológico de esos bienes, mayor alcance en materia de productividad y crecimiento económico global. Los riesgos consistirían en una asignación de recursos inadecuada, una conducta improductiva en busca de provecho propio y pérdidas de bienestar.

A mayor distancia con respecto al cono de bajo riesgo, mayores riesgos, y la magnitud de los riesgos que un país está dispuesto a asumir depende, en definitiva, de las preferencias de los políticos y de los responsables de las políticas. Los países de Asia

Oriental en general adoptaron políticas de alto riesgo que suponían una intensa intervención gubernamental y que, en definitiva, dieron resultados favorables (o, como mínimo, no generaron una corrupción de grandes proporciones ni una asignación de recursos inadecuada). Las cosas bien podrían haber marchado mal de no haber sido por las dotaciones de recursos y las instituciones que respaldaron esas políticas (Banco Mundial, 1993). Chile tal vez prefiera una estrategia más prudente, con menor intervención gubernamental, que probablemente dará lugar a un nivel de diversificación menor que el de los países de Asia Oriental —quizá más próxima a la situación de Australia y Nueva Zelanda— pero sin el riesgo de asignaciones de recursos inadecuadas ni peligro para las instituciones democráticas. Esa decisión les corresponderá tomarla a los políticos, los responsables de las políticas y, en última instancia, los ciudadanos de Chile.

No obstante, sea cual fuere la estrategia que se emprenda, parece claro que en Chile están presentes dificultades ineludibles en por lo menos dos de los principales parámetros fundamentales de cualquier política de diversificación, en especial si el objetivo consiste en producir bienes y servicios con mayor contenido tecnológico, tal como lo anunció recientemente el gobierno chileno (Grupo de Acción Digital, 2004). Los analistas señalan en forma casi unánime que las aptitudes de Chile en materia de educación y sus inversiones en ciencia y tecnología están muy a la zaga de las de los países de Asia Oriental y de los países que producen con un uso de recursos muy intensivo y obtienen resultados satisfactorios (véase, por ejemplo, Banco Mundial, 2003; Eyzaguirre, Marcel, Rodríguez y Tokman, 2005).

Vale la pena señalar, sin embargo, que el hecho de que las principales restricciones se encuentren precisamente en ese ámbito puede servir de por sí como recordatorio importante de los límites y riesgos de la especialización en recursos naturales. Esas restricciones posiblemente son “endógenas”, es decir, que las inversiones han sido escasas en esas esferas precisamente porque, como lo señalaron Leamer *et. al.*, ha sido escasa la demanda de inversiones en actividades basadas en recursos naturales. De ser así, el factor esencial de una política exitosa de diversificación puede consistir en romper ese círculo “vicioso” en razón del cual escasean las inversiones en educación y ciencia y tecnología por falta de demanda de las mismas, y en que otro tanto sucede con las inversiones en actividades que no requieren uso intensivo de recursos porque la dotación de activos educativos y tecnológicos no genera ventajas comparativas.

El gobierno y los políticos chilenos parecen compartir, en parte, esta opinión, ya que en junio de 2005 introdujeron un impuesto específico sobre las actividades mineras para financiar la innovación.⁵ Se sigue debatiendo la manera precisa de utilizar esos recursos; la gama de opciones comprende desde incentivos específicos para determinados sectores hasta planes horizontales más neutros (véase, por ejemplo, Larrain, en este libro). Los aspectos específicos de una política de diversificación o innovación escapa a los límites del presente estudio, pero parece evidente que una iniciativa de ese género aborda exactamente el tipo de preocupaciones que se expresan en este estudio, es decir, que Chile, dada su actual modalidad de especialización, no debe dejar exclusivamente en manos de las fuerzas del mercado la diversificación de sus exportaciones.

⁵ Diario Oficial, Ley No. 20.026, 16 de junio de 2005.

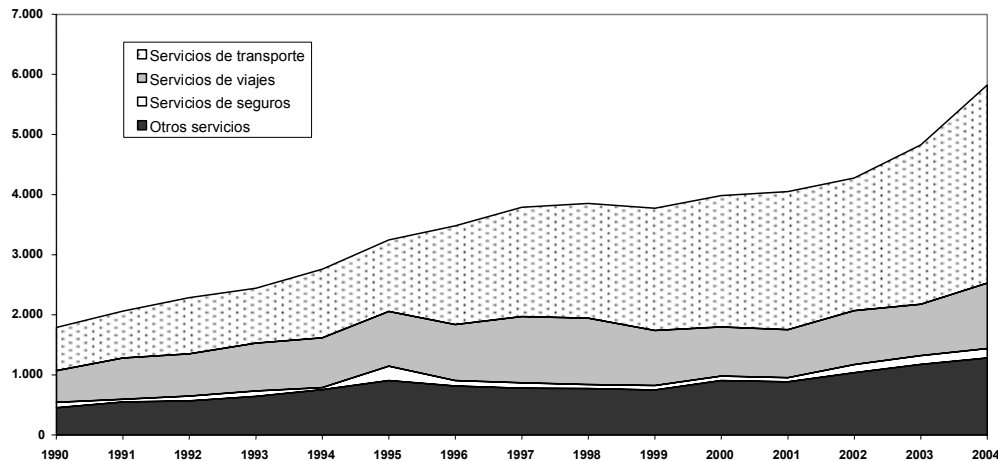
¿Constituyen una opción los servicios?

Tradicionalmente, el debate sobre la diversificación de las exportaciones se ha centrado en los bienes, lo que refleja el papel casi insignificante cumplido por los servicios, por lo menos hasta hace poco, en las exportaciones de los países en desarrollo. Los avances logrados en materia de tecnologías de información y comunicaciones en la década de los noventa y el hecho de que países como India se hayan convertido en importantes exportadores de servicios de información (US\$8.000 millones en 2002) han modificado la percepción tanto de los académicos como de los responsables de las políticas. Actualmente se considera que los servicios, especialmente los de alta tecnología, brindan una valiosa oportunidad para ampliar y diversificar las exportaciones, opinión que comparten los responsables de las políticas en Chile. En la presente sección se examinan los resultados de las exportaciones de servicios de Chile y se analizan las ventajas comparativas existentes en esa esfera y la necesidad y probabilidad de que se creen nuevas ventajas, especialmente en el sector de la alta tecnología.⁶

En 2004, el monto de las exportaciones de servicios de Chile fue de US\$5.800 millones, lo que representa más del triple de la cifra registrada a comienzos de los años noventa (véase el Gráfico 3.11). Aunque notable, ese dinamismo apenas si ha alcanzado para acompañar el crecimiento de las exportaciones de bienes. De hecho, la relación entre las exportaciones de servicios y el total de las exportaciones de bienes y servicios se mantuvo en un promedio próximo al 18% a lo largo de todo ese período, pero en algunos momentos, cuando la exportación de bienes aumentó extraordinariamente –como en 2004– ese coeficiente se redujo (15% en 2004). Una de las cuatro principales categorías de servicios de la balanza de pagos –la exportación de servicios de transporte– fue la que registró el mayor incremento.

⁶ Normalmente el comercio de servicios abarca cuatro modalidades de prestación: el modo 1 (*suministro transfronterizo*) es análogo al comercio de bienes y supone la prestación de un servicio desde un país a los consumidores de otro país; el modo 2 (*consumo en el extranjero*) se da cuando los consumidores se desplazan a otro país para obtener el servicio; el modo 3 (*presencia comercial*) implica inversiones extranjeras directas y comprende servicios prestados a través de cualquier tipo de empresa o establecimiento profesional extranjero, y el modo 4 (*presencia de personas físicas*) se registra cuando personas dispensadoras de servicios que son oriundas de un determinado país se trasladan al territorio de otro país.

Gráfico 3.11
Exportación de servicios
(Millones de dólares)

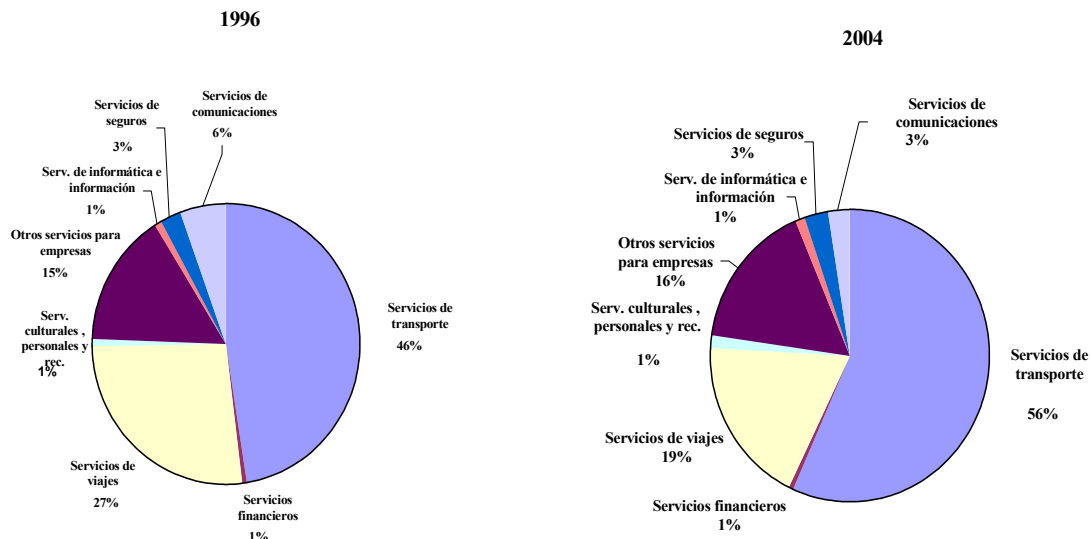


Fuente: Balanza de pagos, FMI, y Banco Central de Chile.

La cifra saltó de US\$1.700 millones en 1996 a US\$3.300 millones en 2004, cuando representó el 56% del total de las exportaciones de servicios (véase el Gráfico 3.12). Dentro de esta categoría corresponde a las exportaciones de servicios de transporte de fletes la mayor proporción, lo que indica que el dinamismo de las exportaciones de servicios de transporte ha estado relacionado en gran medida con el del comercio de bienes. El mismo argumento se aplica a la categoría “otros servicios para empresas”, que comprende servicios de arrendamiento operativo y servicios para empresas, profesionales y técnicos, pero también servicios de comercialización y otros relacionados con el comercio exterior. Esta última subcategoría es la que ha registrado las más altas tasas de crecimiento, y le corresponde más del 70% de las exportaciones del rubro de “otros servicios para empresas”.

El Gráfico 3.12 muestra que los servicios de viajes representan el segundo en importancia de los componentes de las exportaciones de servicios. Aunque las exportaciones de ese género no han registrado un desempeño sólido en los últimos años (la tasa anual de crecimiento fue del 2,9% entre 1996 y 2004), la escala de su contribución a las exportaciones de servicios es sustancial (19% en 2004). Por último, las exportaciones de servicios de informática e información representan tan sólo el 1% del total de las exportaciones de servicios, pero casi se han triplicado de 1996 a esta parte, lo que indica que el desempeño en ese sector ha sido bastante vigoroso.

Gráfico 3.12
Composición de la exportación de servicios



Fuente: Balanza de pagos, FMI, y Banco Central de Chile.

Ventaja comparativa revelada

¿Posee Chile una ventaja comparativa en materia de servicios? Para dar respuesta a esta pregunta se calculan los índices de ventaja comparativa revelada correspondientes al período 1990-2002.⁷ Del Cuadro 3.1 se desprende que Chile tiene una ventaja comparativa en bienes y, en forma concomitante, una desventaja comparativa en servicios. Esa desventaja afecta a los servicios en general, pero en los servicios de transporte se da una ventaja comparativa relacionada en gran medida con los resultados del comercio de bienes. Del Cuadro se desprende asimismo que la economía presenta, en materia de servicios de viajes, una desventaja comparativa que se ha ido haciendo más pronunciada. El número de turistas que visitaron el país en 2001, por ejemplo, equivalió al 11% de la población de Chile, cifra que no parece especialmente alta si se compara con las de otros países de América Latina (Costa Rica, 29%; República Dominicana, 34%; México, 20%; Uruguay, 64%).⁸ De hecho, la OCDE (2003) sostiene que el sector del

⁷ El índice de ventaja comparativa revelada se calcula tomando la proporción que representan las exportaciones de determinado sector en el total de las exportaciones de bienes y servicios de Chile y dividiendo esa cifra por la proporción que corresponde a las exportaciones de ese sector en todos los países en el total de las exportaciones mundiales de bienes y servicios. Un índice mayor que la unidad indica una ventaja comparativa en el sector; un índice menor que la unidad indica una desventaja comparativa. Las estimaciones deben interpretarse en forma prudente, ya que el índice de ventaja comparativa revelada es en muchos casos una medida gruesa de la ventaja comparativa. En él no se tiene en cuenta, por ejemplo, la presencia de barreras al comercio. Por lo tanto, un índice bajo en determinado sector no indica necesariamente una falta de ventaja comparativa, sino que puede ser reflejo de la presencia de barreras elevadas frente a esas exportaciones.

⁸ Datos tomados de la Organización Mundial del Turismo.

turismo de Chile está poco desarrollado, si se consideran la dotación de recursos naturales del país, su diversidad de climas, su estabilidad y su entorno relativamente seguro.

Cuadro 3.1
Ventaja comparativa revelada de las exportaciones chilenas, 1990-2002

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bienes	1,028	1,021	1,031	1,004	1,016	1,035	1,032	1,030	1,017	1,031	1,031	1,027	1,021
Servicios	0,889	0,921	0,886	0,986	0,939	0,860	0,875	0,882	0,936	0,883	0,876	0,896	0,920
Transporte	1,343	1,353	1,475	1,521	1,593	1,294	1,772	1,837	2,066	2,115	2,113	2,273	2,186
Viajes	0,809	0,949	0,822	0,964	0,846	0,725	0,702	0,796	0,843	0,657	0,563	0,570	0,648
Otros servicios	0,677	0,654	0,615	0,717	0,655	0,725	0,546	0,476	0,472	0,452	0,496	0,473	0,531

Fuente: Cálculos propios, basados en las estadísticas sobre balanza de pagos del FMI.

El hecho de que Chile posea una desventaja comparativa en materia de servicios, ¿limita sus posibilidades de diversificar las exportaciones a través de los servicios? En principio, no. El índice de ventaja comparativa revelada se ve afectado por la presencia de las barreras comerciales que enfrenta Chile en otros mercados y no mide necesariamente la posibilidad del país de exportar servicios en el futuro en forma satisfactoria. En segundo lugar, experimentar una desventaja comparativa en la esfera global de los servicios no significa necesariamente que suceda lo mismo en todas las subcategorías (como lo demuestra el caso de los servicios de transporte). Por ejemplo, aunque la categoría de “otros servicios” presenta una desventaja comparativa, ello no necesariamente ocurrirá en todas las subcategorías respectivas.⁹ Por último, con el tiempo los países podrían lograr ventajas comparativas en materia de servicios.¹⁰

¿Qué puede hacerse para promover el comercio de servicios?

Chile podría aplicar determinadas políticas para promover su comercio de servicios, algunas vinculadas con la capacidad de crear ventajas comparativas en esa esfera. Pero ¿de qué depende, exactamente, el logro de ventajas comparativas en la esfera de los servicios?

Según Berlinski y Soifer (2002), los países que por alguna razón, geográfica o histórica, desarrollaron un sector pesquero de grandes dimensiones en el pasado, probablemente en la actualidad exporten servicios de transporte marítimo. Es probable que los países dotados de hermosos paisajes exporten servicios turísticos. Dicho de otro modo, la dotación de factores podría influir poderosamente en las exportaciones de servicios de un país. Sapir y Lutz (1981) demuestran empíricamente que las diferencias de dotación de factores contribuyen en gran medida a explicar las modalidades del comercio exterior de servicios de los distintos países. Según los autores, la abundancia

⁹ Lamentablemente no fue posible elaborar índices de ventajas comparativas reveladas para servicios específicos comprendidos en la categoría de “otros servicios”, ya que no todos los países notifican datos sistemáticamente, lo que puede imponer un sesgo a los controles mundiales que se usan en ese cálculo.

¹⁰ Por ejemplo, según el Banco Mundial (2002b), a principios de los años noventa Brasil tenía una desventaja comparativa en la exportación de servicios para empresas, pero para finales de ese decenio había logrado una fuerte ventaja comparativa al respecto.

relativa de capital físico es importante para poder exportar servicios tales como los de transporte o comunicaciones, en tanto que la abundancia relativa de capital humano es importante para poder exportar servicios como los de seguros, profesionales o técnicos. Siguiendo una perspectiva teórica, Deardorff (1985) ha demostrado que el concepto de ventaja comparativa se aplica no sólo al comercio de bienes, sino también al de servicios.

Siguiendo esa literatura especializada puede sostenerse que la capacidad de Chile de exportar servicios en forma satisfactoria depende en parte de la escala relativa de su dotación de recursos. Ello indica que la probabilidad de adquirir nuevas ventajas comparativas dependerá de la posibilidad de acumular un volumen adecuado de determinados factores. Por ejemplo, el sector de los programas informáticos de la India ha tenido un gran auge no sólo porque nuevas tecnologías han reducido los costos de las comunicaciones, sino también porque el país había ido acumulando con los años un nutrido contingente de científicos e ingenieros altamente calificados.

El sector de los programas informáticos en la India se inició en forma prácticamente inadvertida, con la creación de una universidad. En 1909 se estableció en Bangalore el Instituto de Ciencias de ese país. Tras la independencia nacional, en 1947, se mudaron a dicha ciudad los organismos gubernamentales de defensa, aeronáutica y electrónica: Hindustan Aeronautics, Bharat Electronics, el Organismo de Investigaciones Espaciales de la India (*Indian Space Research Organization*) y el Laboratorio Nacional de Aeronáutica, lo que llevó al sector de los programas informáticos a florecer gravitando en torno a ese lugar. Se realizó un proceso de causación acumulativa, en que ingenieros de programas informáticos se establecieron allí porque otros colegas ya lo habían hecho, lo que con el tiempo generó un muy valioso capital humano especializado (Easterly, 2001). La clave al respecto es que la actividad de los inventores suele verse impulsada y favorecida por la presencia de otros colegas (Helpman, 2004). El ejemplo de la India pone de manifiesto la importancia de disponer de un adecuado conjunto de trabajadores especializados para poder desarrollar en forma exitosa un sector de alta tecnología.

Las perspectivas de que Chile se convierta en un importante protagonista mundial en la prestación de servicios de información u otros servicios de alta tecnología dependerán en cierta medida del acervo de capital humano especializado con que cuente. A priori es difícil evaluar en qué medida es adecuado ese acervo, pero en términos generales la literatura especializada lleva a pensar que el capital humano dedicado a ciencia y tecnología no es muy numeroso en comparación con los niveles internacionales (Banco Mundial, 2005; Eyzaguirre, Marcel, Rodríguez y Tokman, 2005). Esto implica que las actuales posibilidades de Chile de lograr fuertes ventajas comparativas en materia de servicios de alta tecnología parecen limitadas, a menos que se procure mejorar las aptitudes en la esfera de la educación. Obviamente, las perspectivas de exportar con éxito servicios de alta tecnología no dependen exclusivamente del capital humano con que cuente el país. También influye todo el sistema nacional de innovación, que establece los incentivos para actividades de adopción e innovación.

Un segundo factor que probablemente influya sobre las exportaciones de servicios de un país es la plataforma institucional que respalda ese tipo de actividades. Muchos países comparten un sesgo antiexportador, que es principalmente institucional y está vinculado con el trato ambiguo e indefinido que habitualmente reciben los exportadores (Prieto, 2003). En general, las instituciones a cargo de la implementación de procedimientos y

directrices vinculados con el comercio internacional (bancos centrales, sistemas nacionales de aduanas, etc.) tienen una larga tradición en materia de reglamentación del comercio de bienes. La reglamentación del comercio de servicios, en cambio, es mucho más reciente. Dada la intangibilidad del comercio de servicios, no siempre es fácil formalizar muchas de esas transacciones. Para hacer frente a ese desafío, en algunos casos esas instituciones han impuesto definiciones extremadamente restrictivas al comercio de servicios, con lo cual un amplio conjunto de transacciones de ese género han quedado reducidas a la informalidad y muchos exportadores de servicios se han visto privados de beneficios potenciales.

Un problema similar se plantea con respecto a las necesidades financieras. Normalmente las operaciones de comercio exterior de servicios se relacionan con un conjunto de productos financieros concebidos para el comercio de mercancías que resultan inadecuados para satisfacer las necesidades específicas de los servicios. Por lo general, los requisitos de los bancos en términos de garantías en forma de activos físicos o en términos del producto de la actividad económica no se corresponden con la estructura del sistema institucional de varios sectores de servicios, lo que entorpece el acceso a un financiamiento adecuado e inhibe el comercio de servicios.

No abunda la información que permita determinar con precisión la gravedad que revisten esos problemas en Chile, pero algunas pruebas parecen indicar que la comunidad empresarial ha venido enfrentando algunos de esos obstáculos. Por ejemplo, en el Catastro de Barreras Internas a las Exportaciones 2000, documento elaborado conjuntamente por el ministro de economía y el sector privado, se consideran esas preocupaciones. En él se señala que "...uno de los principales problemas es el desconocimiento general de los negocios de servicios por parte de instituciones vinculadas al proceso exportador, tales como instituciones financieras y públicas, lo que afecta la evaluación de las operaciones del negocio en cuestión, entabando los procesos formales definidos para dicho proceso... los procedimientos son definidos fundamentalmente para productos y algunos servicios definidos explícitamente, lo que deja a varias actividades con dificultades para acceder a los mecanismos de apoyo para las exportaciones". De ello parece inferirse, por lo tanto, que una de las maneras de poder promover la exportación de servicios sería la de subsanar los problemas del sesgo contrario a las exportaciones de servicios.

Por último, es importante considerar la magnitud de las barreras al comercio de servicios existentes en Chile. Como ellas pueden afectar más a la importación que a la exportación de servicios, inicialmente ese problema puede no parecer especialmente importante para nuestro análisis de si los servicios pueden convertirse en un factor de importancia en una estrategia de diversificación de las exportaciones. Sin embargo, muchos servicios se utilizan como insumos para otros sectores (incluido el propio sector de servicios), por lo cual una prestación ineficiente de los mismos puede operar como impuesto a la producción, capaz de limitarla o de reducir la competitividad. De hecho, la utilización de servicios como insumo intermedio reviste más importancia para el propio sector de los servicios que para cualquier otro sector.¹¹ Por lo tanto, las barreras a los

¹¹ Según cálculos propios en que se utiliza la matriz de insumos y productos chilenos (1996) del Banco Central, el valor de un peso en la producción en el sector de los servicios requiere un valor de veintiséis centavos de servicios como insumo. Esta necesidad es mucho menor en otros sectores de la economía: agricultura (0,10), minería (0,18) e industria (0,15).

servicios, al reducir la competitividad, pueden influir indirectamente en la capacidad para diversificar las exportaciones, especialmente en el sector de los servicios. Por eso es importante evaluar el nivel de protección del comercio de servicios existente en Chile.

Cabe señalar que las barreras al comercio de servicios son más complicadas y menos visibles que los aranceles aduaneros en el caso de los bienes. El comercio de servicios comprende cuatro modos de suministro: i) suministro transfronterizo; ii) consumo en el extranjero; iii) presencia comercial y iv) presencia de personas físicas. Salvo en el modo i), el comercio de servicios en general no implica la presencia de consumidores y proveedores de servicios que interactúan a través de fronteras, sino que las transacciones habitualmente tienen lugar dentro de uno u otro país. En consecuencia, los impedimentos al comercio de servicios normalmente consisten en reglamentaciones u otras medidas que limitan en forma efectiva el acceso de los proveedores de servicios extranjeros al mercado interno, más que en medidas aplicadas en la frontera, como los aranceles aduaneros. En consecuencia, la medición de las barreras al comercio de servicios enfrenta desafíos idénticos a las que supone la medición de barreras no arancelarias al comercio de mercancías.

Un primer enfoque para examinar la política comercial de Chile en materia de servicios consiste en identificar los compromisos asumidos por ese país en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) en la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales. Cabe pena señalar que el procedimiento de negociación de ese acuerdo fue el siguiente: cada miembro definió los servicios que habían de negociarse (es decir, los que habían de someterse a las normas de acceso al mercado y al trato nacional), y luego definió las restricciones a esos servicios en cada uno de los cuatro modos de suministro.

La información referente a los compromisos asumidos por un país puede utilizarse para calcular algunas medidas de frecuencia, como la relación entre los compromisos suscritos y el máximo posible (620)¹² y a la proporción de compromisos de “no imposición de restricciones” en el total de los compromisos asumidos por un miembro. Según Hoekman (1996), esas medidas de frecuencia (o indicadores de cobertura) proporcionan información sobre el carácter restrictivo relativo de los regímenes de política comercial, porque la cobertura existente en cada país es un indicador de la orientación de esa política: a mayor cobertura corresponde un régimen más abierto.

El Cuadro 3.2 muestra que Chile suscribió 140 compromisos, lo que da lugar a una relación del 22,6% entre compromisos suscritos y total de compromisos. Esta cobertura fue sin duda mayor que la del país latinoamericano típico, pero mucho menor que la registrada en el país medio de la OCDE, lo que indica que en las negociaciones Chile mantuvo una orientación más liberal que la de sus homólogos regionales, pero mucho menos liberal que la del mundo desarrollado. No obstante, suscribió muchos de sus acuerdos con restricciones, lo que dio lugar a una relación del 25,7% entre compromisos “irrestringidos” y total de compromisos suscritos (la segunda medida de frecuencia que se adopta). De hecho, ese coeficiente fue inferior al del país latinoamericano típico, lo que indica que si bien la cobertura de Chile fue más amplia que la adoptada por el país medio

¹² La lista de clasificación del AGCS incluía 155 sectores de servicios no superpuestos. Como hay cuatro modos de suministro posibles, podrían haberse suscrito, como máximo, 620 compromisos.

de la región, en relación con los compromisos asumidos, Chile se mostró un tanto más “restrictivo”.

Cuadro 3.2
Compromisos en materia de acceso a los mercados en el AGCS

Indicador	Chile	Promedio de la región de América Latina y el Caribe	Promedio de la OCDE
Número de compromisos suscritos	140	119	330,4
Número de compromisos “irrestringidos” suscritos	36	49,1	188,9
Número de compromisos suscritos / Total de la lista del AGCS (620) (%)	22,6	19,2	53,3
Número de compromisos “irrestringidos” suscritos / Número de compromisos suscritos [(4) = (2) / (1) * 100]	25,7	41,3	57,2

Fuente: Berlinski y Romero (2001).

Como ya se señaló, las medidas de frecuencia son tan sólo sustitutos gruesos de los regímenes de políticas y proporcionan tan sólo una perspectiva parcial del nivel de barreras. Por ejemplo, no permiten percibir la gravedad de las restricciones incluidas en los compromisos, y la política aplicada por un país en realidad puede haber sido más liberal que la de los compromisos suscritos en la Ronda Uruguay. Así parece haber ocurrido en el caso de Chile, según lo expresado por la OMC (2003).

Dadas las limitaciones de las medidas de frecuencia, se complementa la información anterior con un conjunto más complejo de restricciones, preparado por diversos investigadores para diferentes sectores de servicios: telecomunicaciones (Warren, 2000), transporte marítimo (McGuire, Schuele y Smith, 2000), distribución (Kalirajan, 2000) y servicios profesionales (Nguyen-Hong, 2000). Se utilizó una metodología unificada para crear un índice del nivel de restricciones al comercio en cada uno de esos casos. Para elaborar esos índices se recopilaban, a partir de varias fuentes, datos sobre restricciones al comercio y la inversión en un sector de servicios. Luego se asignaron puntajes a esas restricciones, y éstas se agruparon en categorías, a cada una de las cuales se le adjudicó una ponderación numérica. Esos puntajes y ponderaciones se basaron en evaluaciones del costo de las restricciones en materia de eficiencia económica. Por último, se calcularon los índices utilizando esos puntajes y ponderaciones.¹³ Cuanto más severa es una restricción, tanto más alto es el puntaje. Los puntajes van de 0 a 1.

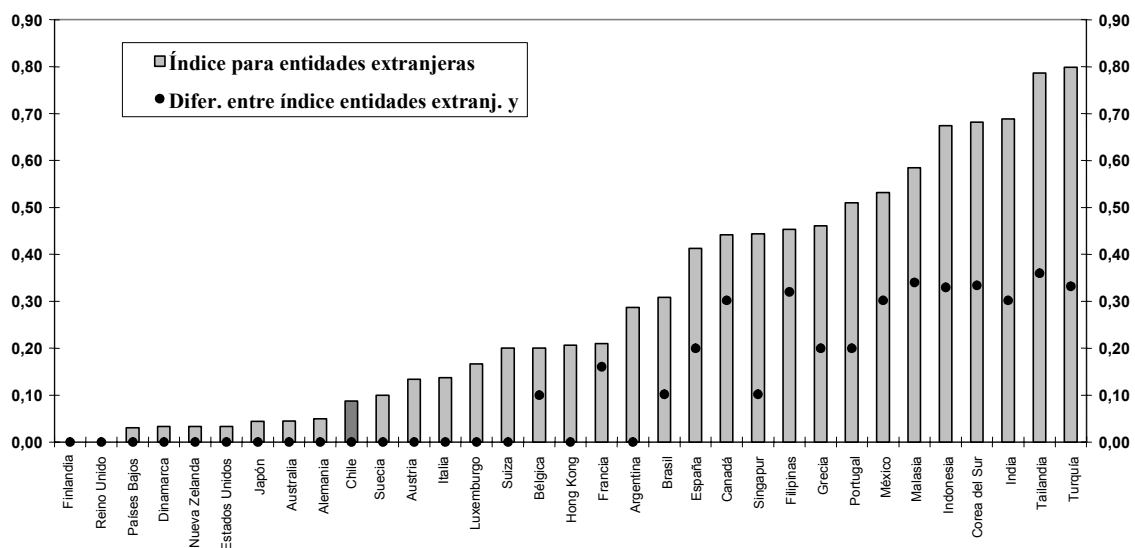
Se calculan índices independientes para proveedores de servicios nacionales y extranjeros. A través de este último índice se miden todas las restricciones que dificultan el ingreso y funcionamiento de empresas extranjeras en una economía. Un índice para proveedores nacionales refleja las restricciones que se aplican a las empresas nacionales. La diferencia entre uno y otro puntaje mide la discriminación contra las empresas

¹³ En los índices de restricciones al comercio, éstas incluyen las siguientes: requisitos sobre obtención de licencias para empresas nuevas, restricciones a la inversión directa, restricciones a los desplazamientos temporales y permanentes de personas, restricciones que afectan a las empresas que realizan sus operaciones básicas, fijación de precios de servicios, etc.

extranjerías. Los gráficos siguientes presentan el nivel de restricciones existentes en cuatro sectores de servicios en Chile y en otros países.

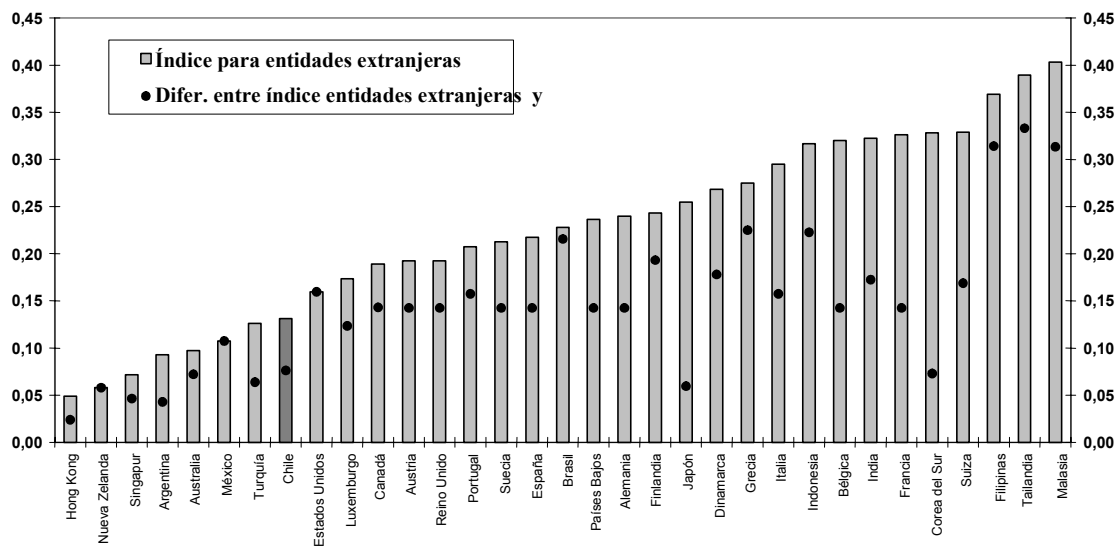
En los Gráficos 3.13 y 3.14 se presentan servicios en los cuales Chile impone restricciones bastante bajas a los inversionistas extranjeros. Se trata de los servicios de telecomunicaciones y de distribución, que comprenden servicios relacionados con el comercio al por mayor y al por menor. En el caso de los servicios de telecomunicaciones la diferencia entre el índice de restricciones para empresas extranjeras (representado por las barras) y el correspondiente índice interno (que no aparece) es cero (este valor cero está representado por los puntos), lo que indica que no hay discriminación contra extranjeros. En el caso de los servicios de distribución las restricciones son también muy bajas en comparación con las aplicadas en la esfera internacional. No obstante, en esos servicios existe una brecha positiva entre las restricciones externas e internas, lo que indica la existencia de algunas modalidades de discriminación contra los extranjeros.

Gráfico 3.13
Índice de restrictividad para servicios de telecomunicaciones



Fuente: Warren, 2000.

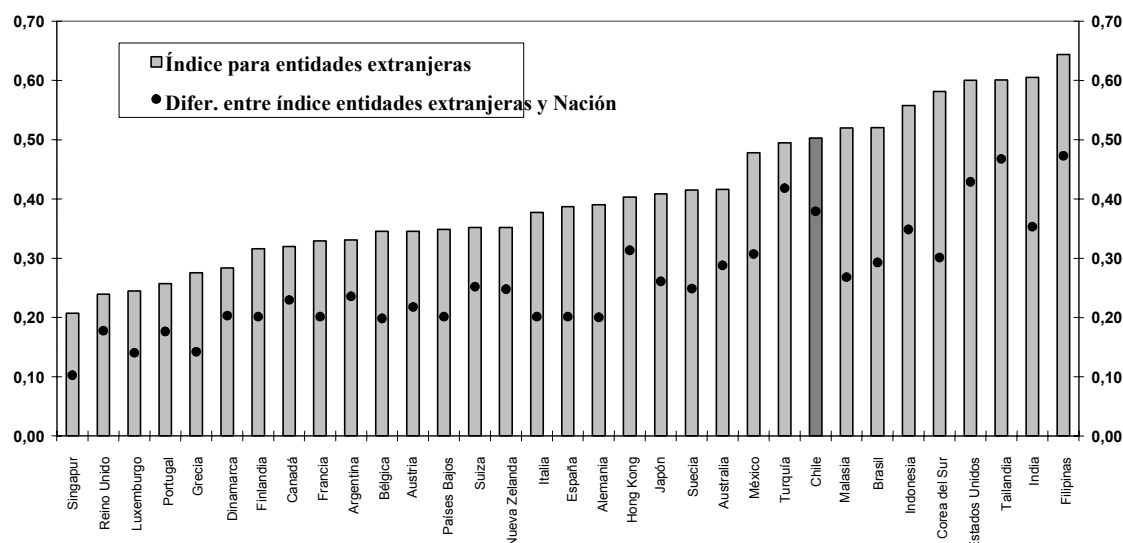
Gráfico 3.14
Índice de restrictividad para servicios de distribución



Fuente: Kalirajan, 2000.

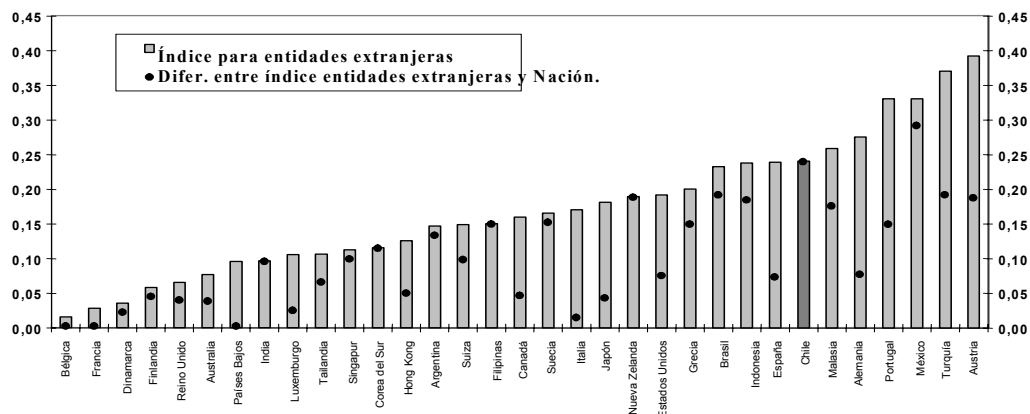
Los Gráficos 3.15 y 3.16 muestran servicios en que las restricciones impuestas por Chile son altas en relación con las de otros países. Se trata de los servicios marítimos y los servicios profesionales, como los de arquitectura, ingeniería y otros servicios técnicos. En ambos casos los proveedores extranjeros enfrentan obstáculos particularmente restrictivos, a los cuales se suman –especialmente en los servicios profesionales– una discriminación mucho mayor que la que experimentan sus homólogos nacionales. Como ya se señaló, existe una amplia bibliografía según la cual Chile carece de suficiente capital humano especializado, lo que podría reducir las perspectivas de exportación de servicios en que se utilizan en forma intensiva aptitudes especializadas. A este respecto correspondería señalar que el capital humano no tiene por qué ser totalmente nacional. Los extranjeros pueden proporcionar inicialmente ciertas aptitudes en determinados ámbitos, como simiente de capacitación y vehículo de transferencia de conocimientos especializados.

Gráfico 3.15
Índice de restrictividad para servicios marítimos



Fuente: McGuire, Schuele and Smith, 2000.

Gráfico 3.16
Índice de restrictividad para servicios profesionales



Fuente: Nguyen-Hong, 2000.

No obstante, como lo indica el Gráfico 3.16, aún persisten en Chile altos niveles de restricciones en varios servicios profesionales, como los de ingeniería y otros servicios técnicos. Por lo tanto, tratar de eliminar esas restricciones parece ser uno de los mecanismos para facilitar la acumulación de capital humano especializado en Chile. En el caso del transporte marítimo, el país ha logrado llevar adelante el proceso global de liberalización, pero en las esferas del cabotaje y el pilotaje subsisten dificultades en materia de liberalización (para mayores detalles, ver Mattos y Acosta, 2003).

Una de las limitaciones al análisis de referencia arriba expuesto consiste en que no se dispone de datos para períodos más recientes. Es posible que Chile ya haya logrado cierto avance en materia de liberalización de algunos de esos mercados. De hecho, algunos de los acuerdos de preferencias comerciales más recientes –en especial los suscritos con los Estados Unidos y con la Unión Europea- contienen amplios capítulos sobre servicios, que pueden implicar, para los extranjeros provenientes de esos mercados, restricciones menores que las que figuran en los cuadros. No obstante, algunos servicios quedaron excluidos de esos acuerdos, como los de cabotaje marítimo en el acuerdo de preferencias comerciales con la Unión Europea. No obstante, el cuadro global, a este respecto, es que si bien Chile puede haber avanzado en el proceso de liberalización de su sector de servicios, debería seguir analizando qué avances sigue siendo posible efectuar en esa esfera.

Las exportaciones chilenas de servicios también enfrentan barreras en otros mercados. Por ejemplo, en el Catastro sobre Barreras Externas al Comercio 2004 se mencionaba que las exportaciones intrarregionales de servicios realizadas por Chile enfrentan barreras en distintas esferas de servicios, como la correspondiente a profesionales en Argentina, Brasil y Colombia; servicios de transporte en Argentina y Colombia; comunicaciones en Colombia, y presencia comercial (en general) en Bolivia y Brasil. Con respecto a los Estados Unidos, las barreras afectan, en especial, a los servicios marítimos. Chile ha suscrito acuerdos de preferencias comerciales con todos esos países, por lo cual obra en su interés analizar si es posible brindar mayor acceso al mercado en el marco de las disposiciones de dichos acuerdos, o ampliando su alcance.

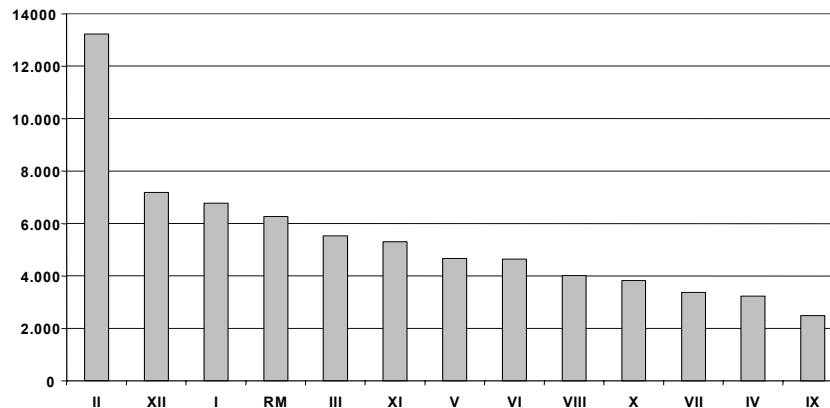
En resumen, en Chile los servicios pueden formar parte de una estrategia integrada de diversificación de exportaciones. Ya se mencionaron algunas medidas que podrían facilitar ese proceso: primero, evaluando y –si es necesario- subsanando el sesgo anti-exportador que podría existir en la esfera de los servicios, incluida la falta de definición del tratamiento que las instituciones públicas podrían dar a los exportadores de servicios y las potenciales fallas de los servicios financieros disponibles para financiar las actividades de exportación. En segundo lugar, varios indicadores muestran que si bien en muchas esferas el proceso de liberalización del comercio de servicios ha avanzado satisfactoriamente, queda más trabajo en relación con otros servicios. Ello resulta pertinente debido a que los servicios se usan como insumos para otros sectores, por lo cual un suministro ineficiente de los mismos puede reducir la competitividad y la probabilidad de éxito de las exportaciones. Además Chile debería evaluar la cuestión de si puede concederse un más amplio acceso al mercado a sus exportaciones de servicios dentro de las disposiciones de los acuerdos preferenciales ya suscritos, o bien ampliando su alcance. Por último, se ha hecho hincapié en que las perspectivas de exportación de servicios no se pueden contemplar sin tener en cuenta la dotación de factores del país.

Especialmente, la exportación de servicios de alta tecnología supone la acumulación de determinados factores para los que tradicionalmente no ha habido mayor demanda en los sectores basados en recursos naturales. Por lo tanto, para crear fuertes ventajas comparativas en esta esfera es preciso pasar del cono de diversificación de bajo riesgo al de alto riesgo, lo que podría no ser posible sin ciertos tipos de intervención gubernamental. No obstante, son las autoridades chilenas las llamadas a decidir la magnitud de esas intervenciones y la medida en que la economía debería pasar al cono de alto riesgo.

Comercio y disparidades regionales

Hay amplias evidencias de que la estrategia de liberalización del mercado, apertura comercial y otras transformaciones estructurales llevada a cabo por Chile en los últimos 20 años ha dado lugar a un período de intenso y sostenido crecimiento (Gallego y Loayza, 2000; Morandé y Vergara, 1997). Aunque existe consenso sobre el fuerte dinamismo experimentado por el país, también se percibe que ese dinamismo no ha sido igual en todas las regiones y subsisten amplias disparidades regionales en el país.¹⁴ La región más rica (la II) tiene un PIB per cápita más de cinco veces mayor que el de la más pobre (la región IX) (Gráfico 3.17).¹⁵ El gobierno promueve desde hace cierto tiempo planes de descentralización y avance de las regiones, lo que refleja la necesidad de lograr un desarrollo más parejo.

Gráfico 3.17
PIB per cápita, 2002
(Dólares de 1996)



Fuente: Cálculos propios, con datos del Banco Central de Chile.

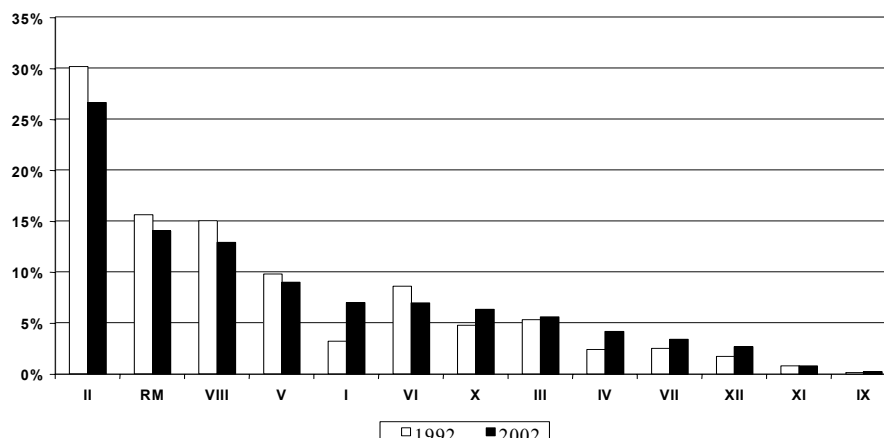
¹⁴ Chile se divide en 13 regiones: Tarapacá (I), Antofagasta (II), Atacama (III), Coquimbo (IV), Valparaíso (V), O'Higgins (VI), Maule (VII), Bío Bío (VIII), Araucanía (IX), Los Lagos (X), Aisén (XI), Magallanes y Territorio Antártico Chileno (XII) y la Región Metropolitana de Santiago (RM).

¹⁵ Si bien las disparidades regionales de ingresos existentes en Chile se comparan favorablemente con las de algunos países en desarrollo, como Brasil, Filipinas o Indonesia, son amplias en comparación con las de los países europeos, Estados Unidos o Canadá (Shankar y Shah, 2001). Por ejemplo, son tres veces mayores que las de los Estados Unidos. Existen pruebas de que las regiones han venido convergiendo, pero demasiado lentamente como para que ese proceso contribuya significativamente a igualar los ingresos regionales (Soto y Torche, 2004; Duncan y Fuentes, 2005).

El análisis de las disparidades regionales guarda relación con el comercio exterior, ya que la internacionalización de la economía podría generar territorios “ganadores” y territorios “perdedores”. Por ese motivo es interesante estudiar la inserción de Chile en la economía mundial desde la perspectiva de sus regiones. El Gráfico 3.18 muestra que las exportaciones del país se han concentrado principalmente en tres regiones:¹⁶ la II, la Región Metropolitana y la VIII, que, en conjunto, representan alrededor del 60% de las exportaciones del país. Por otra parte, las regiones IV, VII, IX XI y XII son las que muestran la menor participación en las exportaciones.

Aunque la concentración de las exportaciones es elevada, hay indicios de que ha venido disminuyendo. En tanto que en 1992 las regiones II, VIII y Metropolitana representaban el 61% del total de las exportaciones, en 2002 ese porcentaje se había reducido al 54%. Al mismo tiempo, muchas regiones cuya participación era muy reducida en 1992 registraron incrementos para 2002 (las regiones I, X, IV, VII, XII). En el Gráfico 3.19 se muestra que el índice de concentración de Herfindahl alcanzó un máximo en 1997, pero después la concentración regional de las exportaciones se ha venido reduciendo.

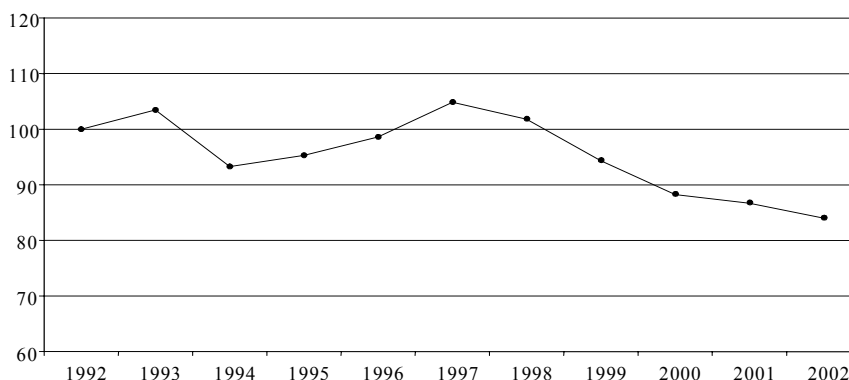
Gráfico 3.18
Proporción regional del total de las exportaciones



Fuente: Mideplan.

¹⁶ Las exportaciones se han expresado en cifras reales mediante la utilización de índices de exportación por subcategorías proporcionadas por el Banco Central de Chile. Por lo tanto, la variación de las proporciones en el período 1992 - 2002 denota tan sólo la variación de los volúmenes relativos de las exportaciones, no de los precios relativos.

Gráfico 3.19
Concentración regional de las exportaciones



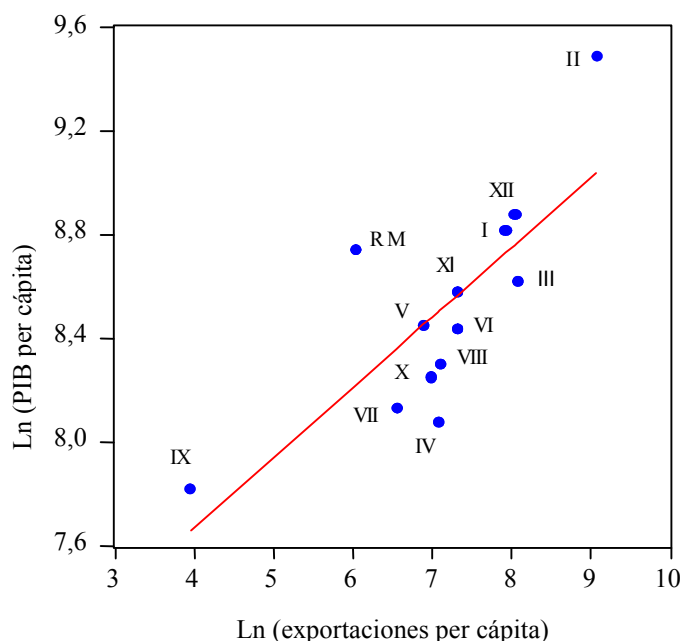
Fuente: Cálculos propios con datos de Mideplan.

Infraestructura y exportaciones regionales

Para examinar si existe una relación entre exportaciones y desarrollo, en el Gráfico 3.20 se presenta gráficamente el PIB per cápita de las 13 regiones chilenas, conjuntamente con su exportación per cápita. El Gráfico muestra una relación positiva entre esas dos variables. En los casos extremos, la región IX es no sólo la de PIB per cápita más bajo, sino también la que menos exportó. En cambio, la región II es, por amplio margen, la más rica del país y la de mayor nivel de exportaciones per cápita.

La correlación positiva entre ambas variables no permite confirmar si existe o no una relación de causalidad. La correlación podría ser positiva simplemente porque en virtud de la estructura adoptada, las exportaciones forman parte del PIB. No obstante, Pardo y Meller (2002) estiman un modelo econométrico en el que esos y otros problemas econométricos están controlados y encuentran que un incremento del 10% del nivel regional de exportaciones genera, en promedio, un incremento del 2% en el nivel del PIB regional. Los resultados obtenidos muestran también que la elasticidad tiende a ser mayor en las regiones más orientadas hacia las exportaciones.

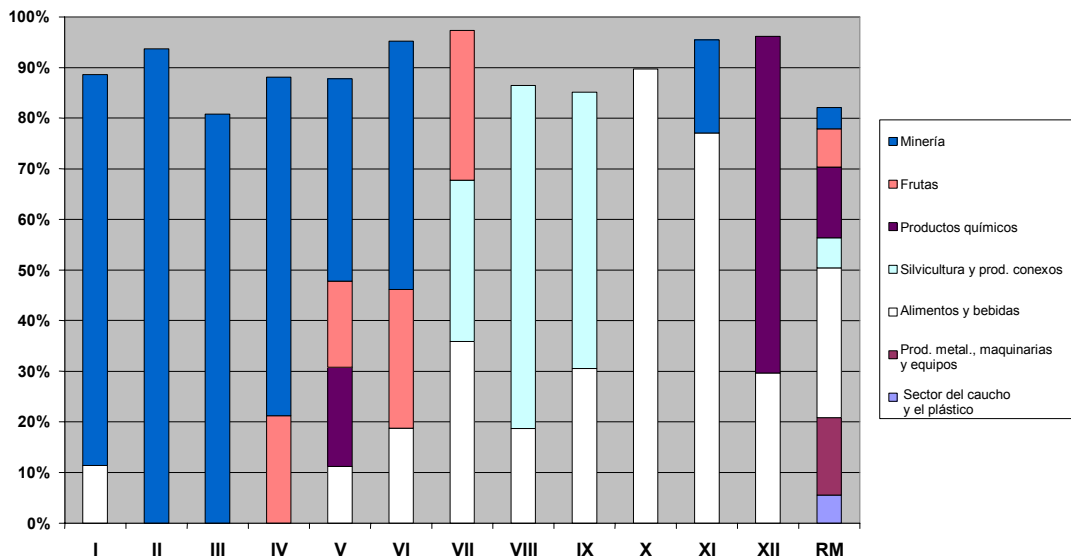
Gráfico 3.20
PIB per cápita versus exportaciones per cápita, 2002



Fuente: Cálculos propios

Frente a estas pruebas, es natural preguntarse qué podrían hacer las regiones para insertarse más profundamente en los mercados mundiales, si es que algo pueden hacer. Al fin y al cabo, las barreras comerciales existentes en Chile ya son muy bajas y la posibilidad de exportar que tienen las regiones depende en gran medida de su dotación de recursos. A este respecto es útil analizar las modalidades de especialización de las regiones en materia de exportaciones. El Gráfico 3.21 muestra las principales categorías de exportaciones de cada región. En primer lugar, resulta evidente que el grado de especialización varía de un territorio a otro. En la región II, por ejemplo, existe un muy alto nivel de especialización, en que más del 90% de las exportaciones está concentrado en la minería, en tanto que la Región Metropolitana es la que presenta el menor nivel de especialización, con exportaciones diversificadas en varias categorías. En segundo lugar, si se excluye la Región Metropolitana, las regiones II y VIII, --las de mayor nivel exportador (véase el Gráfico 3.21)-- concentran su potencial de exportación principalmente en productos basados en recursos naturales, y no es difícil comprender por qué. Por una parte, el 25% de las reservas de cobre del mundo se encuentra en Chile, sobre todo en la región II. Por otra parte, la región VIII concentra más del 44% de los bosques del país, y las condiciones ideales de su suelo permiten a los árboles crecer a un ritmo casi cinco veces más acelerado que el de otros países, lo que brinda a esa región una fuerte ventaja en materia de silvicultura y productos conexos. Lamentablemente, no todas las regiones poseen esa ventaja competitiva mundial, y cabe preguntarse qué podrían hacer para lograr una mayor inserción en los mercados internacionales.

Gráfico 3.21
Especialización de las exportaciones por región, 2002



Fuente: Cálculos propios con datos de Mideplan.

Los nuevos trabajos sobre geografía económica, de los que Krugman (1991) fue pionero, pueden proporcionar pistas a ese respecto. La idea subyacente de esos trabajos es que la localización de la actividad económica depende de la interrelación entre fuerzas centrípetas (que tienden a concentrar la actividad económica) y fuerzas centrífugas (que tienden a dispersarla). Normalmente las primeras obedecen a vínculos industriales, ya que a las empresas les conviene establecerse a corta distancia de sus proveedores y clientes. Normalmente las fuerzas centrífugas se dan en un contexto de intensa competencia en el mercado y elevados costos de congestión.

Utilizando esta clase de modelos, en Martin y Rogers (1995) y en Martin (1999) se analiza el papel de la infraestructura pública en la localización de los sectores, y se concluye que una infraestructura pública que tienda a facilitar las transacciones dentro de una región podría incentivar la actividad económica. Si se reducen los costos de transacción entre proveedores, productores y consumidores, una mejor infraestructura regional podría provocar un aumento del comercio dentro de una región, incrementando su nivel global de gasto. Conforme la escala del mercado aumente, serán más las empresas que se reubiquen para aprovechar economías de escala. También puede producirse una mayor aglomeración si las empresas tratan de aprovechar los efectos secundarios de traspaso de conocimientos, que tienden a estar localizados (véanse Jaffe y otros, 1993, y Henderson y otros, 1995). Según esta teoría, la disminución de los costos

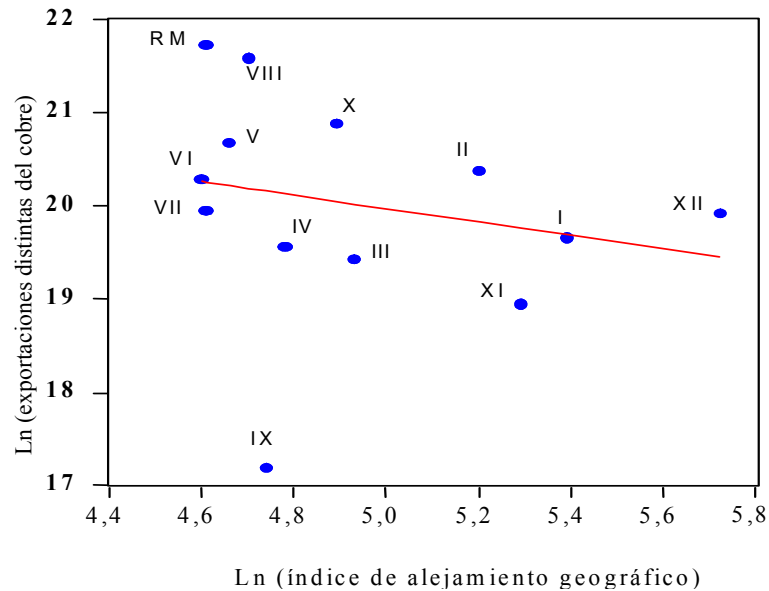
de transacción dentro de la región aumenta sus fuerzas centrípetas, lo que la hace más atractiva.

Las mejoras en materia de infraestructura también pueden reducir los costos de transacción de una región en comparación con otra, lo que puede revestir especial importancia en las regiones aisladas del resto del país. El territorio chileno tiene una forma curiosa, pues es muy largo y angosto. De Norte a Sur se pasa de zonas desérticas a zonas gélidas, y en medio se encuentra el principal centro económico (Santiago). Sería de esperar que la ubicación geográfica de una región influya en su desarrollo económico y quizá también en su capacidad de exportación. Por ejemplo, en las regiones muy distantes del resto del país el costo del transporte de insumos intermedios provenientes de otras zonas puede ser prohibitivo. Análogamente, el aislamiento puede afectar las exportaciones, debido a que el costo del transporte a los puertos de acceso o a los depósitos puede ser alto. También cabe imaginar que es menor la probabilidad de que los factores de producción se concentren en determinado territorio si está demasiado aislado del resto del país. En consecuencia, a menos que una región posea una fuerte ventaja comparativa –como ocurre con el cobre– su aislamiento puede constituir un obstáculo importante para poder exportar con éxito a otros mercados.

En el Gráfico 3.22 se presentan gráficamente las exportaciones (de productos distintos del cobre) de las 13 regiones chilenas, junto con una medida de su grado de alejamiento geográfico (representado, como índice, por la suma de las distancias entre una región y todas las restantes).¹⁷ Como el territorio chileno es largo y estrecho, cuando más diste una región del centro del país tanto mayor será su aislamiento. El gráfico muestra una relación negativa entre esas dos variables: las regiones alejadas del resto del país tienden a exportar menos. Aunque no expresa más que una correlación, el gráfico ilustra los potenciales efectos desfavorables que, en materia de exportaciones, representa para una región el hecho de estar muy alejada de las fuentes de insumos y de los mercados del país.

¹⁷ Las distancias están medidas entre las capitales regionales. Los datos provienen de turistel.cl

Gráfico 3.22
Exportaciones y alejamiento geográfico de las regiones



Fuente: Cálculos propios

Para examinar con más detalle la relación entre infraestructura regional y exportaciones se estiman las funciones de demanda de exportaciones a nivel regional y se incluye una medida del capital físico de infraestructura de la región. Para establecer el capital físico de cada región se toman datos de la inversión pública efectiva en infraestructura por regiones, provenientes de MIDEPLAN. Para determinar el stock de capital se aplica el método del inventario perpetuo. Dadas las limitaciones de este método, habría sido preferible utilizar una medida directa del capital, como por ejemplo caminos, extensión de la red ferroviaria o líneas telefónicas. Sin embargo, por las dificultades para disponer de esos datos, se ha utilizado en forma amplia el método del inventario perpetuo para estimar el capital, incluido el correspondiente a infraestructura (véase, por ejemplo, Agénor y otros, 2005).

La metodología tradicional de estimación de las funciones de demanda de exportaciones de un país consiste en utilizar una especificación que incluye el ingreso de los principales socios comerciales y un precio relativo (véase Senhadji y Montenegro, 1999). Para adaptar estos estudios al caso de las regiones en Chile se utiliza la siguiente especificación:

$$\log(EXP_i) = \alpha_0 + \alpha_1 * \log(PIB_i) + \alpha_2 * \log(RER_i) + \alpha_3 * \log(INFR_i) + \varepsilon_i$$

donde EXP_i representa las exportaciones de la región i , PIB_i representa la suma ponderada de los PIB de los principales socios importadores de la región i , RER_i es el tipo

de cambio multilateral real de la región i calculado en relación con los principales socios importadores, e $INFR_i$ representa el acervo de infraestructura pública.¹⁸

Se efectuó una regresión de panel en la que se incluyeron variables ficticias regionales para tener en cuenta los aspectos regionales (salvo la infraestructura) que podrían influir en las exportaciones de la región. La estimación abarca el período 1990-2000, y los resultados son los siguientes:

$$\log(EXP_i) = 1,33*\log(PIB_i) + 0,20*\log(RER_i) + 0,37*\log(INFR_i)$$

(2,94) (1,15) (4,19)

Las cifras entre paréntesis son el estadístico t .¹⁹

Los coeficientes correspondientes a PIB y a variables de RER muestran los signos esperados. Un incremento del ingreso de los socios importadores de la región y la depreciación del tipo de cambio real influyen positivamente en las exportaciones de la región. Sin embargo, el coeficiente del tipo de cambio real no es muy distinto de cero. Las elasticidades también parecen ubicarse en un nivel próximo a los valores normales.²⁰ Por último, el coeficiente de capital físico es positivo e importante. Este resultado respalda el argumento de que el capital físico en infraestructura es importante para las exportaciones de las regiones, ya que puede reducir los costos de transacción dentro de la región --activando el desarrollo-- y entre distintas regiones, a través de una mejor conectividad. En la última parte del presente estudio se retoma este tema y se examinan algunos de los trabajos referentes a la influencia de los costos del transporte sobre el comercio y a los efectos de una mejor infraestructura en cuanto al desarrollo geográfico.

¹⁸ Los principales socios importadores que se tienen en cuenta en este análisis son: Alemania, Argentina, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, China, Colombia, Corea, Ecuador, España, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Países Bajos, Perú, Reino Unido, Suiza, Turquía y Venezuela, que en conjunto importan casi 80% del total de las exportaciones de Chile. Las ponderaciones consisten en las proporciones de las exportaciones de la región i a cada uno de esos países. Esas ponderaciones se utilizan para la elaboración de las variables del PIB y del tipo de cambio real (RER). Los PIB de los socios importadores están tomados de los Indicadores de Desarrollo Mundial, del Banco Mundial. Los PIB son comparables en materia de paridad de poder adquisitivo. Los tipos de cambio reales se basan en los valores del índice de precios al consumidor, tomados de las Estadísticas financieras internacionales, publicación del FMI. Se utilizó una tasa de depreciación del 4% para calcular el capital en infraestructura. Las pruebas de Dickey-Fuller aumentadas y de Phillips-Perron indican que todas las series de EXP, PIB e INFR tienen una raíz unitaria. Las pruebas de Johansen indican la existencia de no menos de un vector de cointegración para cada región.

¹⁹ El R^2 de la regresión equivale a 0,98, lo que no es infrecuente en las estimaciones de la demanda de exportaciones con variables integradas de primer orden. La prueba de Dickey-Fuller aumentada correspondiente a esta regresión de panel equivale a -8,93, cifra que muestra cointegración entre las variables. También se lleva a cabo la regresión con las variables dependientes con desfases de períodos de 1, 2 y 3, para controlar los problemas de endogeneidad. Ese desfase no altera la magnitud ni la importancia del coeficiente estimado. Para controlar las posibles fallas de los datos de las exportaciones regionales también se llevan a cabo las regresiones sustituyendo la variable dependiente por el logaritmo del PIB regional. Los resultados son muy similares, incluidas las estimaciones en que las variables dependientes se presentan con desfase para tener en cuenta los problemas de endogeneidad. Las conclusiones indican la presencia de un nexo entre infraestructura regional e industrialización regional, tal como lo sugieren los nuevos estudios sobre geografía económica. Un coeficiente de determinación parcial muestra que la proporción de la variación de las exportaciones regionales provocada por la inclusión de la infraestructura es de alrededor del 10%, lo que revela que una infraestructura adecuadamente desarrollada puede ser una condición necesaria, pero no suficiente, de una distribución pareja de los beneficios en materia de integración, argumento al que se volverá en el presente estudio.

²⁰ Senhadji y Montenegro (1999), por ejemplo, estimaron funciones de la demanda de exportaciones de un grupo de países desarrollados y en desarrollo cuyas elasticidades ingreso suelen ser del orden de 1,5. En el caso de Colombia, Misas, Ramírez y Silva (2001) encuentran elasticidades comprendidas entre 0,3 y 1,5 para un tipo de cambio real y entre 2 y 4,2 para el PIB mundial. Análogamente, en el caso de Chile (en conjunto), Cabezas, Selaive y Becerra (2004) obtuvieron elasticidades comprendidas entre 0,2 y 0,8 para el tipo de cambio real y entre 1,2 y 4 para el PIB de diferentes socios comerciales.

Bandas de precios de Chile

La geografía, sin embargo, no es el único de los factores que influyen en los efectos del comercio sobre el desarrollo regional de Chile. En lo que representa una de las pocas distorsiones que subsisten en la esfera de la política de comercio exterior, se utiliza una banda de precios para el trigo, la harina de trigo y el azúcar, que en última instancia afecta la asignación de recursos entre las regiones.²¹ Cuando los precios, incluidos los de seguros y fletes, se sitúan por debajo del mínimo se agrega un impuesto especial a la tasa arancelaria uniforme, para que el precio alcance ese mínimo, y se establece un precio de importación mínimo normalmente mayor que los precios internacionales y que los precios internos chilenos.

El sistema de estabilización no se concibió como política regional, y por naturaleza protege indistintamente a todos los productores. No obstante, los beneficiarios están concentrados en su mayoría en tres regiones (VIII, IX y X), algunas de las cuales, como ya se vio, figuran entre las más pobres de Chile y entre las menos integradas en materia de comercio. Aunque otras regiones, (V, VI, VII y la Región Metropolitana) poseen condiciones de suelo y clima que podrían servir de sustento a los cultivos del sistema, los agricultores de esas regiones han preferido especializarse en otros productos –como las frutas– que no gozan de protección. Por ende, se podría sostener que el sistema opera como mecanismo de protección o compensación para algunas de las regiones menos privilegiadas, frente a las desigualdades generadas por el comercio exterior, por lo cual su eliminación llevaría a algunas de las regiones pobres a empobrecerse aún más en relación con el resto del país.

No obstante, si el examen no se limita a los efectos más inmediatos, ese tipo de intervención no sólo es costoso, sino que probablemente perpetuará, o inclusive ampliará, la brecha de comercio e ingresos entre las distintas regiones. Para comenzar, es evidente que el sistema afecta negativamente el bienestar de los consumidores en todo el país. La banda de precios aumenta los costos de producción del pan y otros productos basados en la harina, y de todos los productos que utilizan el azúcar como insumo. Por otra parte, el efecto en materia de empleo para el conjunto del país es ambiguo, pues el aumento del empleo en los sectores del trigo y el azúcar probablemente se verá contrarrestado por las disminuciones experimentadas por los sectores que utilizan esos productos como insumos (Schiff, 2002).

En cuanto a las regiones beneficiarias, parece claro, en primer lugar, que las mejoras ocasionales en cuanto a ingreso y empleo no han bastado para eliminar la brecha de ingreso con respecto a las otras regiones más ricas, y en segundo lugar, que los incentivos a que da lugar el sistema dificultan la búsqueda de nuevos productos y ventajas comparativas que en última instancia podrían representar una fuente sostenible de crecimiento económico. Por ejemplo, como señaló Schiff (op. cit.), la banda de precios aumenta el precio de la tierra en esas regiones, lo que a su vez va en detrimento de la

²¹ El sistema se modificó en virtud de que en 2002 la Organización Mundial del Comercio lo declaró incompatible con el Acuerdo de la OMC sobre Agricultura. Se ha considerado la posibilidad de introducirle modificaciones adicionales (o incluso suprimirlo). Véase (USTR 2004).

viabilidad de la agricultura no tradicional, sector que ha sido una fuente confiable de crecimiento en otras partes del país.

Otras políticas regionales –por ejemplo el mejoramiento de la infraestructura y la conectividad física- generarían menos distorsiones y por lo tanto no crearían una solución de compromiso perversa entre desarrollo regional y bienestar global del país, y casi con certeza contribuirían más eficazmente a reducir las disparidades regionales. Debe admitirse que dadas las restricciones de economía política habituales, no es sencillo llevar a la práctica ese principio, pero la compensación de las pérdidas a corto plazo experimentadas por las regiones afectadas, incluidos los subsidios tendientes a facilitar la transición a cultivos alternativos, podría hacer más factible, desde el punto de vista político, la eliminación de la banda de precios. De hecho, dado el componente regional que ésta tiene, las futuras modificaciones del sistema, incluida la posible compensación ante sus efectos, podría enmarcarse mejor en los planes de desarrollo regional del gobierno.

En la presente sección se examinaron algunas de las dimensiones regionales del comercio exterior chileno. Se planteó que la capacidad de exportación de una región no sólo depende de los recursos que tiene, sino también de una infraestructura adecuada y de su ubicación geográfica. Se argumentó que las mejoras en materia de infraestructura que reduzcan los costos de transacción a nivel intrarregional e interregional influyen positivamente en la capacidad de exportación de una región. También se señaló que las bandas de precios de los productos del agro tienen un obvio componente regional. La posibilidad de modificar el sistema podría manejarse mejor dentro de los planes de desarrollo regional más generales del gobierno.

Acuerdos preferenciales: el cierre del círculo.

El aspecto más notable en el que Chile se ha apartado de una estrategia de integración clásica, académica, consiste en su vigoroso programa de suscripción de acuerdos de preferencias comerciales en todo el mundo. Las autoridades gubernamentales describen este enfoque como una “estrategia multidimensional de comercio” (véase, por ejemplo, Rosales, 2004) llamada a combinar los mejores aspectos de los programas -- unilaterales, multilaterales y preferenciales-- de liberalización del comercio. Otros autores describen este enfoque como “regionalismo aditivo”, que definen como un proceso de “negociación de sucesivos acuerdos de libre comercio con todos los socios comerciales importantes” (Harrison, Rutherford y Tar, 2003, pág. 1).

El fundamento de ese proceder es bien conocido y también lo han adoptado otros países de América Latina, particularmente México. Una amplia red de acuerdos de preferencias comerciales permitiría a Chile i) acelerar la integración dejando de lado de lado los aspectos complejos y por lo tanto evitando el problema de la lentitud de las negociaciones multilaterales; ii) evitar los costos de un acceso asimétrico al mercado, típicos de los programas de negociaciones unilaterales, y iii) tener la certeza de que la desviación del comercio, que es un costo implícito de todos los acuerdos de preferencias comerciales, seguirá siendo escasa al tiempo que se garantiza un mejor acceso al mercado. Quienes critican esta estrategia llaman la atención sobre las distorsiones, consistentes en riesgos de desviación del comercio, el incentivo que se da a los

exportadores para que se opongan a la liberalización multilateral (que iría en detrimento de sus preferencias), los costos administrativos que recaerían sobre los insumos debido a las innumerables normas de origen y a la consiguiente desviación del comercio, las distorsiones en materia de asignación causadas por las innumerables tasas de protección efectivas orientadas por preferencias y las escasas (cuando no inexistentes) ganancias netas (deducidas las distorsiones) (véanse, por ejemplo, Hachette, 2000; Schiff, 2002, y Fischer, 2004).

Aún no se han evaluado en forma integral los efectos de los acuerdos preferenciales de Chile, en parte porque se trata de una estrategia continua, y la ejecución de algunos de los acuerdos más importantes --como los celebrados con la Unión Europea y con los Estados Unidos (que entraron en vigor en 2003 y 2004, respectivamente)-- se encuentra aún en sus etapas iniciales (véase el Cuadro 3.3). No obstante, las pruebas disponibles indican que los beneficios, aunque en general modestos, han superado los costos. Los resultados a los que llegaron Harrison, Rutherford y Tar (op. cit.), por ejemplo, a través de un modelo de equilibrio general, respaldan el argumento de que el bajo arancel uniforme aplicado por Chile, aunado a importantes acuerdos Sur-Sur y Norte-Sur (con América del Norte, la Unión Europea, el MERCOSUR y el resto de América del Sur), genera aumentos del bienestar (comprendidos entre el 0,4% y el 8,4% del PIB) mucho mayores que los emanados de una liberalización unilateral (0,1 del PIB).

Chumacero, *et. al.*, (2004), a su vez, calibran un modelo de equilibrio general dinámico para cuantificar el impacto, en la economía chilena, de los acuerdos celebrados con los Estados Unidos y con la Unión Europea. Teniendo en cuenta los efectos tradicionales (aranceles aduaneros y acceso al mercado) y no tradicionales (derechos de propiedad intelectual, prima por riesgos y productividad), sus resultados indican un incremento permanente del 1% en el PIB. Tal como lo señalan los autores (pág. 20), se trata de un aumento importante “en relación con los costos en que incurrió Chile a lo largo de una década de negociaciones comerciales con los Estados Unidos y la Unión Europea”.

Cuadro 3.3
Acuerdos de preferencias comerciales celebrados por Chile, 1992-2005

País	Fecha de suscripción	Entrada en vigencia
Venezuela	2 de abril de 1993	1 de julio de 1993
Bolivia	6 de abril de 1993	7 de julio de 1993
Colombia	6 de diciembre de 1993	1 de enero de 1994
Ecuador	20 de diciembre de 1994	1 de enero de 1994
MERCOSUR	25 de junio de 1996	1 de octubre de 1996
Canadá	5 de diciembre de 1996	5 de julio de 1997
México	17 de abril de 1998	1 de agosto de 1999
Perú	22 de junio de 1998	1 de julio de 1999
Costa Rica	18 de octubre de 1999	14 de febrero de 2002
El Salvador	18 de octubre de 1999	3 de junio de 2002
Unión Europea	18 de noviembre de 2002	1 de febrero de 2003
Corea del Sur	15 de febrero de 2003	1 de abril de 2004
Estados Unidos	6 de junio de 2003	1 de enero de 2004
AELC	26 de junio de 2003	1 de diciembre de 2004
Nueva Zelanda, Singapur, Brunei	18 de julio de 2005	Pendiente
China	31 de octubre de 2005	Pendiente

Fuente: DIRECON, Chile.

Pese a la importancia de las evaluaciones económicas, los motivos que tuvo Chile para adoptar un “regionalismo aditivo” van mucho más allá del carácter puramente económico, y hay pocas señales de que los gobiernos futuros vayan a estar dispuestos a poner en tela de juicio sus factores fundamentales. En el primer semestre de 2005 el 65% de las exportaciones y el 78% de las importaciones de Chile se enmarcaron en los acuerdos de preferencias comerciales en vigor. Del 35% de las exportaciones realizadas al margen de esos acuerdos, el 24% correspondió a Japón, China e India. En este contexto, no sólo parece que el “regionalismo aditivo” constituye un hecho consumado, sino que también resulta evidente que Asia es el eslabón faltante de la estrategia “multidimensional”.

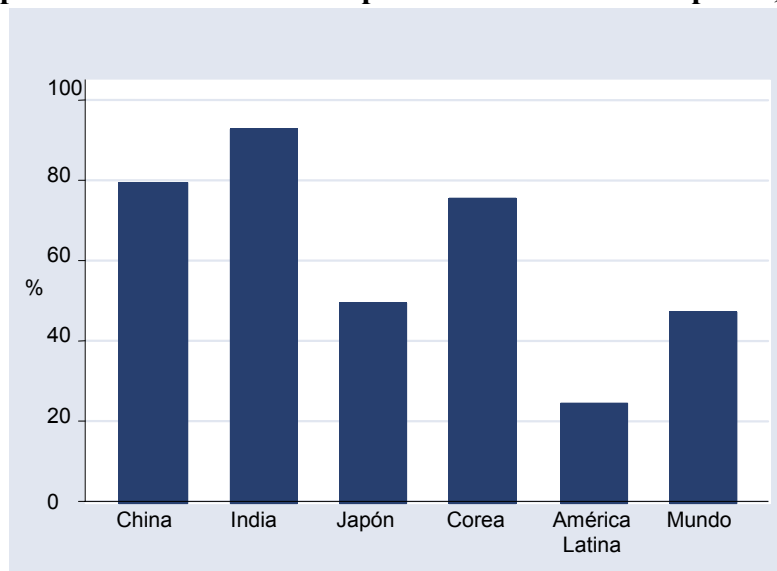
Aun el más escéptico de los analistas de los acuerdos de preferencias comerciales convendría en que la celebración de acuerdos de ese género con países de Asia ofrecería importantes beneficios, en especial teniendo en cuenta que Chile ya ha invertido sustanciales recursos en la creación de una amplia red de acuerdos preferenciales, por lo menos por cuatro sólidas razones, a saber:

- Asia, encabezada por China, es el mercado de más acelerado crecimiento del mundo, y aun sin un acuerdo formal, ya es el mercado más dinámico para las exportaciones chilenas (las exportaciones a Japón, India y China aumentaron 68% en 2004, en tanto que el total de exportaciones se incrementó en 52%);
- El nivel de protección (particularmente el representado por las barreras no arancelarias) existente en esos mercados es, en general, más alto que el de los mercados estadounidense y europeo. Por ejemplo, el Ministerio de Economía de Chile ha calculado que en 2002 el arancel aplicado en China a los exportadores fue del 12%, pero considera que las barreras no arancelarias en el ámbito de la

agricultura, incluidos los contingentes arancelarios y las medidas sanitarias y fitosanitarias, son los obstáculos más importantes al comercio (Ministerio de Economía, 2004, y Gobierno de Chile, 2004);

- A diferencia de Chile, países como Japón y China poseen escasos recursos naturales que ofrezcan oportunidades sustanciales al comercio;
- En virtud de lo anterior, las exportaciones que Chile envía a Asia están considerablemente más concentradas que las que envía al resto del mundo. Tal como lo muestra el Gráfico 3.23, la proporción que le cabe al cobre en las exportaciones a los principales mercados de Asia es considerablemente mayor que la que le cabe en las dirigidas a los mercados de otras partes del mundo. Por lo tanto, el desafío no consiste en incrementar tan sólo el valor de las exportaciones a Asia, sino en hacerlo también con la cantidad de productos exportados (Gobierno de Chile, 2004). A través de una mayor diversificación de las exportaciones a esos mercados se aliviarían los problemas y riesgos que experimenta Chile ante el nivel de concentración de sus exportaciones, que todavía es relativamente elevado;
- Los acuerdos de preferencias comerciales de Asia ofrecen no sólo acceso al mercado, sino también beneficios en cuanto a eficiencia, ya que reducirían las preferencias a todos los demás socios comerciales preferenciales y, por ende, los riesgos de desviación del comercio.

Gráfico 3.23
Proporción del cobre en las exportaciones de distintos países, 2004



Fuente: Comtrade.

El gobierno chileno parece tener muy presentes esos potenciales beneficios, y ya ha suscrito acuerdos con Corea del Sur, Nueva Zelanda, Singapur y Brunei (P4). Además acaba de llevar a término negociaciones con China y está negociando a distintos niveles con Japón, India, Rusia y Australia.

Aunque Asia merece figurar a la cabeza de los objetivos de comercio preferencial de Chile, vale la pena considerar también otros temas, como el del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Es evidente que los beneficios que ofrece el acceso al mercado en ese caso pueden ser reducidos, dada la amplia red de acuerdos de preferencias comerciales que mantiene el país en la región. Además los exportadores están expuestos a un recorte de sus preferencias. El ALCA, sin embargo, brinda a Chile posibilidades favorables para reducir la varianza de sus tasas de protección efectiva y por lo tanto de lograr una mejor asignación de recursos. Además ofrece una buena posibilidad de hacer frente a los costos que implica una maraña de acuerdos, lo que permite a los países del hemisferio armonizar y simplificar temas tales como los procedimientos aduaneros y las normas de origen e introducir en las deliberaciones temas tales como los servicios y la inversión.

Por último, es importante que el gobierno chileno no pierda de vista los límites del “regionalismo aditivo” y que, a través de su condición de miembro del Grupo de Cairns y el G-20, refuerce la dimensión multilateral de la estrategia “multidimensional”. La Ronda de Doha ofrece a Chile los beneficios de una solución más amplia y óptima frente a las distorsiones y a los costos de la maraña de acuerdos vinculados con el regionalismo y, sobre todo, una valiosa oportunidad de reducir los subsidios y lograr acceso a los mercados en materia agrícola, especialmente en el sector no tradicional, que ha sido uno de los principales factores de crecimiento de las exportaciones de Chile.

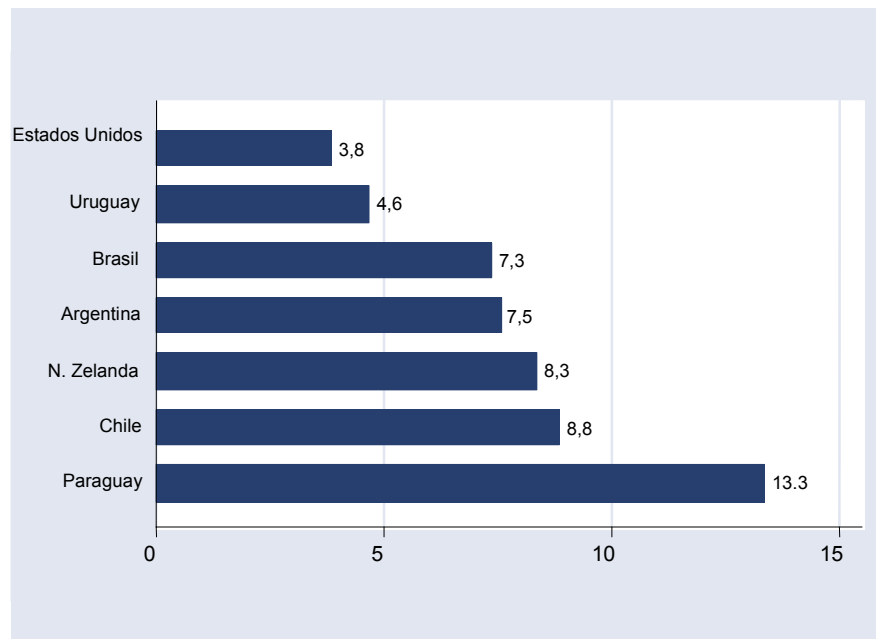
Dado el carácter sistemático de las negociaciones referentes a subsidios agrícolas, y teniendo en cuenta los ya bajos niveles de protección que mantiene Chile y lo reducido de su mercado interno, los adelantos en el ámbito de la agricultura basados exclusivamente en los acuerdos de preferencias comerciales tenderán, necesariamente, a ser limitados. Esto se percibe claramente en los acuerdos ya negociados por Chile, en que en la mayoría de los casos los productos agrícolas se clasifican como “productos sensibles”, y para los que se prevé una eliminación paulatina de aranceles a lo largo de un plazo de diez o más años. El acuerdo que acaba de negociarse con China parece un ejemplo elocuente, ya que en él se aplica un calendario de eliminación paulatina de aranceles a lo largo de diez años a bienes no tradicionales importantes, como el salmón fresco, la uva y la manzana.

Comercio y costos de transporte

Como se vio en las secciones anteriores, Chile ha logrado grandes avances en cuanto a reducción de los costos del comercio exterior a través de una reducción unilateral de sus aranceles aduaneros y la firma de acuerdos de preferencias comerciales en todo el mundo. Aunque aún no se han abierto ciertos mercados internos y externos, es probable que los costos del transporte sean una de las principales barreras a la expansión del comercio de Chile. En un mundo en que las barreras comerciales inducidas por las políticas se están desmantelando rápidamente, los costos del transporte están asumiendo un importante papel en todas partes, pero la geografía tan particular de Chile —barreras importantes frente a países vecinos y lo distante de los principales mercados del hemisferio norte— aunada a un “déficit” decreciente pero aún importante en materia de infraestructura, confieren a los costos de transporte una importancia estratégica aún mayor.

¿Cuál es la magnitud exacta de los costos de transporte en Chile? ¿Qué relación guardan con los costos arancelarios y no arancelarios? ¿En qué medida reflejan fallas de infraestructura, y no problemas de distancia? Son todas preguntas empíricas muy importantes; para darles una respuesta rigurosa se requerirían tiempo y datos que rebasan con creces los límites del presente estudio. No obstante, acudiendo a la literatura especializada y a datos de fácil acceso es posible estimar en forma gruesa los órdenes de magnitud respectivos. Hummels (1999), por ejemplo, estima costos de fletes de todos los socios comerciales de Chile y los países del MERCOSUR, mediante la utilización de datos de importaciones de 1994, provenientes de la ALADI. Tal como lo advierte el autor, es un tanto engañoso comparar los costos de fletes de distintos países, dada la diferencia de valoración, y ciertamente es aún más complicado --dadas las diferencias de geografía, orientación, escala y modalidades del comercio-- utilizar esas comparaciones para extraer conclusiones sobre la calidad de la infraestructura. No obstante, los resultados son útiles para estimar un orden de magnitud de los costos del transporte y, como puede verse (Gráfico 3.24), los costos de Chile figuran entre los más elevados de la región (sólo inferiores a los de Paraguay, un país sin litoral marítimo), están por encima de los de la “remota” Nueva Zelanda y superan en más de 100% los de los Estados Unidos.

Gráfico 3.24*
Comercio ponderado con todos los socios comerciales, 1994



Nota: *Costos de fletes como porcentaje de la importación.

Fuente: Hummels, 1999.

Amjadi y Winters (1997) utilizan la misma base de datos de la ALADI, junto con información sobre seguros, para examinar los costos de transporte entre los países del MERCOSUR más Chile, y entre esos países y el resto del mundo (Cuadro 3.4). Las ventajas que ofrece la proximidad son evidentes: los costos más bajos desde Chile

corresponden al transporte hacia el MERCOSUR y los más altos, al transporte hacia Asia. No obstante, pese a los resultados obtenidos por Hummels, los costos de transporte de Chile no parecen diferir mucho de los afrontados por Argentina y Brasil en su comercio con el resto del mundo.

Con datos sobre importaciones tomados de una base de datos de la CEPAL, Thomson, Sánchez y Bull (2003) tratan de medir costos de transporte en América del Sur para 2001. Sus resultados en general indican gastos de fletes un poco más bajos (Gráfico 3.25), especialmente porque, a diferencia de Hummels, incluyen los costos de seguros. Es lo que ocurre con Chile, cuyos costos por concepto de fletes y seguros representan, según se estima, el 6,4% del total de importaciones, proporción mayor que la de los socios comerciales de Chile en el MERCOSUR, excepto Paraguay, pero inferiores a los de los países de la Comunidad Andina.

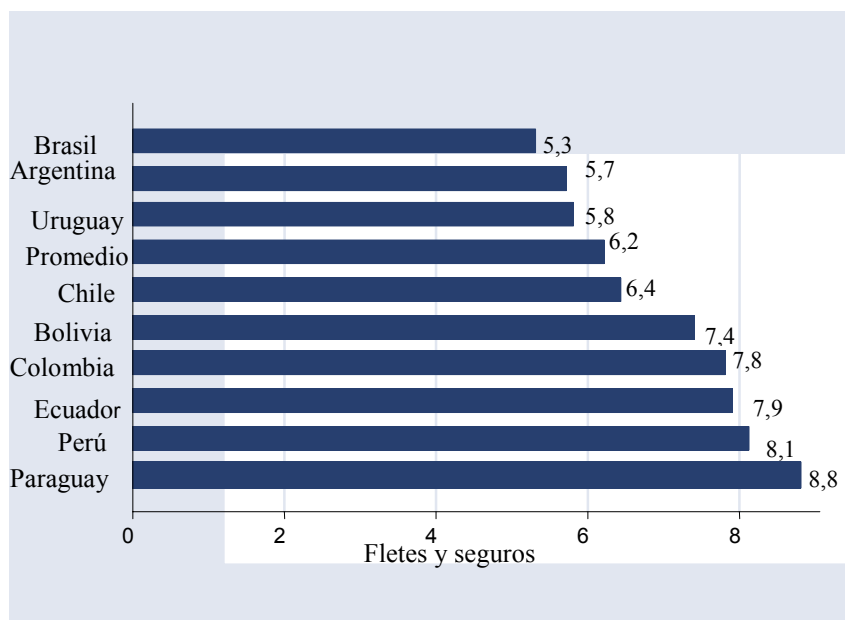
Cuadro 3.4
Costos medios de transporte de importaciones a países
del MERCOSUR y Chile, 1993*
(Porcentaje)

Exportado	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile
MERCOSUR	6,2	5,6	10,8	2,6	8,9
Resto del mundo	12,3	12,2	22,7	14,0	12,7
Argentina	-	6	12,2	2,4	8,3
Brasil	6,7	-	-	3,3	9,2
Paraguay	6,3	2,6	-	4,9	10,9
Uruguay	4,6	6,2	16,2	-	16,1
Chile	8,1	10,7	14,5	8,0	-
Europa	11,3	12,4	18,8	12,5	13,2
EE.UU.-Canadá	14,5	15,4	23,8	12,1	12,5
Asia	16,8	19,3	25,5	16,2	14,9

Nota: *Fletes como porcentaje de la importación. Promedios ponderados en que se utilizan como ponderaciones las importaciones de productos del MERCOSUR. Comprende seguros.

Fuente: Amjadi y Winters, 1997.

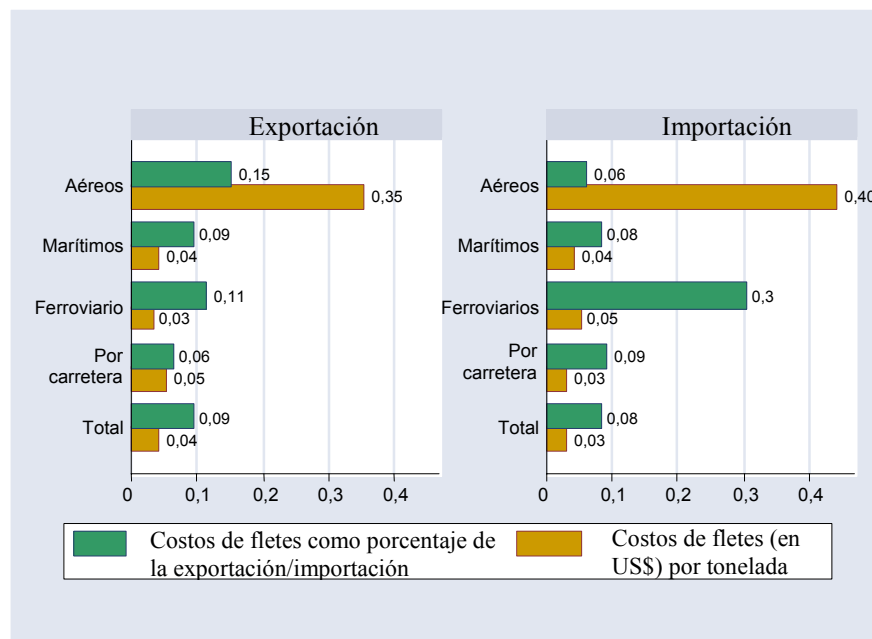
Gráfico 3.25
Fletes y seguros como porcentaje de las importaciones, 2001
(Todos los interlocutores comerciales de países suramericanos seleccionados)



Fuente: Thomson *et. al.*, 2003.

Directmar (2003) ofrece los datos más recientes sobre los costos de transporte de Chile relacionados con las importaciones y las exportaciones por modos. Como se observa en el Gráfico 3.26, el total de los costos de fletes oscila entre 8% (exportación) y 9% (importación); las estimaciones se asemejan a las elaboradas por Hummels para 1994. Como era de prever, los costos de transporte varían ampliamente en función del modo, lo que refleja no sólo diferencias reales de costos, sino también distinta composición y orientación de los flujos comerciales. Si se controlan las diferencias de peso (calculando los costos por tonelada exportada o importada), surge el orden de clasificación habitual, en que el modo más costoso es el de los fletes aéreos. También cabría prever que los fletes marítimos sean los menos costosos, pero las diferencias de distancia quitan claridad a los datos, en especial porque casi todas las corrientes comerciales por ferrocarril y por carretera tienen su origen o destino en países vecinos. En el año 2000, por ejemplo, aproximadamente el 55% de las importaciones provenientes de la región de América Latina y el Caribe y el 25% de las exportaciones a esa región se realizaron por vía férrea o por carretera. No obstante, la proporción correspondiente a ese modo en las corrientes comerciales dirigidas afuera de la región fue insignificante (CEPAL-Base de Datos de Transporte Internacional).

Gráfico 3.26
Costos de fletes de Chile con todos los socios comerciales, 2002



Nota: Gráficos por flujos

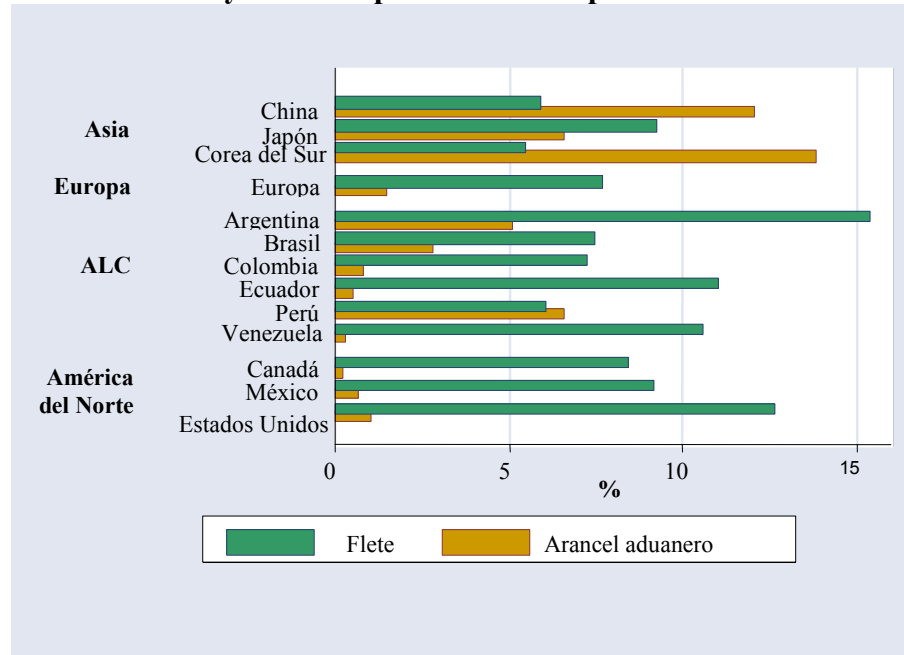
Fuente: Directmar.

Esas cifras relativas a los costos de transporte en Chile y en otros países pueden parecer bajas, pero hay determinados aspectos que indican que su magnitud e impacto se están subestimando. En primer lugar, como lo señala Hummels (op. cit., pág. 5) “el total del gasto por concepto de fletes es bajo porque se eligen las importaciones en función de la posibilidad de reducir al mínimo los costos de transporte”. Respaldar esta afirmación el hecho de que en general los valores ponderados de los fletes se ubican en el extremo inferior de una amplia gama de tarifas observadas. En segundo lugar, aunque los valores ponderados según el comercio exterior se tomen en cifras nominales, tienden a ser, como se indica más adelante, más elevados que el arancel medio, especialmente en el caso de Chile, dada la ponderación que corresponde a los aranceles preferenciales. En tercer lugar, ciertas estimaciones econométricas indican que las corrientes comerciales en realidad son muy sensibles a la variación de los costos de transporte. Por ejemplo, Limao y Venables (2001) concluyeron que un incremento de 10 puntos porcentuales de los costos de transporte habitualmente reduce en un 20% los volúmenes de comercio exterior. Análogamente, Clark, Dollar y Micco (2004) calcularon que una reducción de las ineficiencias de un país vinculadas con los costos de transporte, para pasar del 25° al 75° percentil (a mayor percentil, mayor eficiencia), implica un incremento de alrededor del 25% en el comercio bilateral.

Un examen más detenido de los datos sobre fletes y aranceles de las exportaciones de Chile ilustra y respalda las dos primeras conclusiones. En el Gráfico 3.27 se comparan los costos de fletes marítimos y de los aranceles aduaneros (aplicados) en que incurren los exportadores chilenos en Asia, Europa, América Latina y el Caribe, y América del Norte.

Es evidente que los fletes son considerablemente más altos que los costos arancelarios, a excepción de China y Corea del Sur, en Asia, y de Perú en América Latina y el Caribe. Esta brecha tiende a hacerse aún más pronunciada, ya que los datos sobre aranceles aduaneros presentados (principalmente para 2000) no reflejan el efecto de acuerdos comerciales más recientes, como los celebrados con los Estados Unidos (2003) y Corea del Sur (2003).

Gráfico 3.27
Flete marítimo y arancel aplicable a las exportaciones de Chile

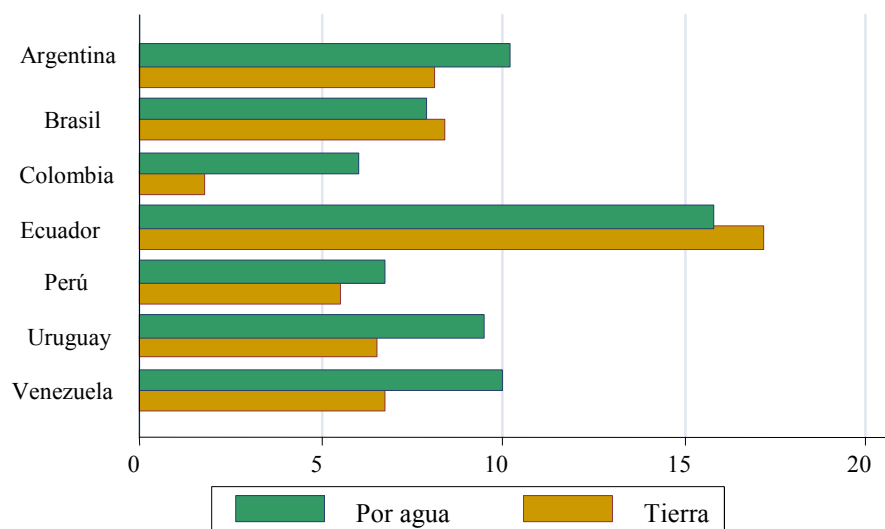


Nota: Los datos sobre fletes corresponden a 2002. Los de aranceles aduaneros a 2000, salvo en los casos de Brasil (2002), Ecuador (2001) y Perú (2002).

Fuente: Directmar (2003) y Ministerio de Economía (2004).

En el caso de América Latina y el Caribe, examinar exclusivamente los fletes marítimos podría distorsionar el cuadro, en especial en lo que respecta a los países vecinos, pues como ya se señaló, el 25% de las exportaciones de Chile se transporta por tierra. No se dispone de datos detallados sobre fletes de exportación correspondientes a los demás modos, pero la Base de Datos de Transporte Internacional de la CEPAL sobre fletes de importación indican (si se supone que la diferente composición de las exportaciones y las importaciones no cumple un papel importante) que, salvo contadas excepciones, los costos de los fletes terrestres son más bajos que los de los fletes marítimos (Gráfico 3.28), pero la diferencia no es suficientemente amplia como para obligar a reвер las conclusiones que se desprenden del Gráfico 3.27.

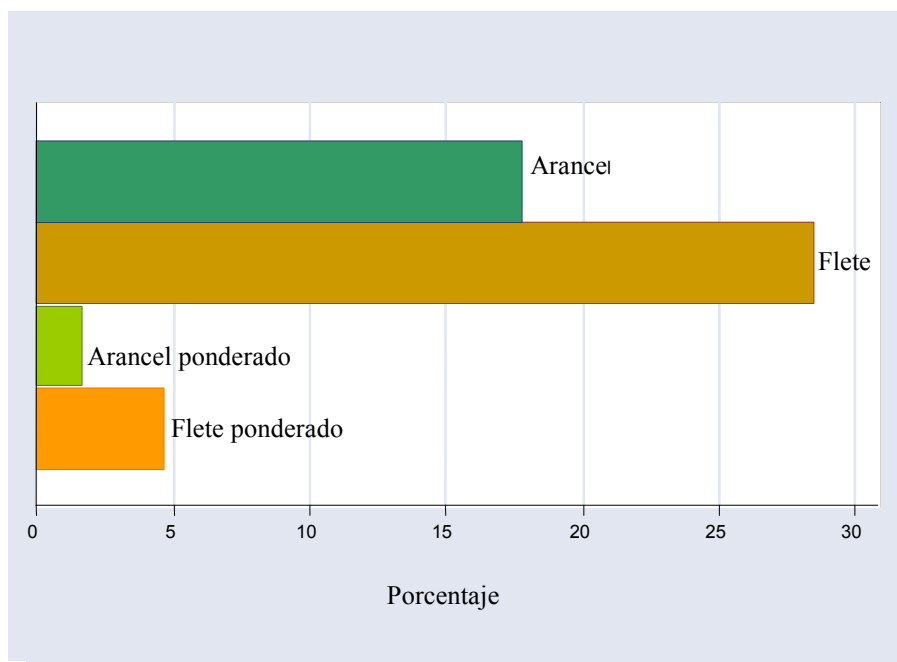
Gráfico 3.28
Costos de fletes y seguros de Chile, a algunos países suramericanos,
según el modo de transporte, 2000
(Porcentaje de las importaciones CIF)



Fuente: CEPAL- Dirección de Tecnologías de Información.

Datos detallados relativos a las exportaciones de Chile a Brasil en 2004 (4,5% del total de exportaciones) permiten comprender mejor la importancia relativa de los costos de transporte y aranceles. Los datos del Gráfico 3.29 confirman la preeminencia de los fletes frente a los aranceles y respaldan la observación formulada anteriormente sobre la medida en que el mercado reduce al mínimo los costos de transporte: en cifras ponderadas por el comercio exterior, esos costos son mucho menores que el costo medio simple de los fletes. El promedio ponderado revela un costo de transporte apenas inferior al 5%, en tanto que el promedio simple es de 29%, lo que quizás constituye una estimación más realista de la importancia del costo del transporte en el comercio entre los dos países.

Gráfico 3.29
Flete y arancel aduanero real como porcentaje de las exportaciones
de Chile a Brasil, 2004
(Promedio simple y ponderado)



Nota: Los aranceles se calculan dividiendo por las importaciones el ingreso arancelario
Fuente: Receita Federal, Brasil.

Aunque un tanto fragmentario, los anteriores indicadores respaldan la afirmación de que actualmente los costos de transporte constituyen un obstáculo más importante, para el comercio de Chile, que las barreras arancelarias tradicionales, salvo en unos pocos (aunque importantes) mercados asiáticos. Es verdad que aquí no se considera información sobre las barreras no arancelarias que, en algunos mercados y en especial en los de productos del agro, pueden ser prohibitivas. No obstante, al menos puede sostenerse que la creciente importancia de los costos de transporte lleva a cuestionar la atención casi exclusiva dispensada a los acuerdos de comercio formales, a expensas de los componentes de infraestructura de los costos del comercio exterior.

Una implicación de lo anterior es que las inversiones en transporte deben ser un componente esencial de las políticas de expansión y diversificación del comercio exterior de Chile. Esto no significa que el país no haya invertido en esa esfera; por el contrario, se ha situado en el primer lugar en América Latina y el Caribe en cuanto a inversiones en infraestructura, habiendo invertido, entre 1996 y 2001, 5,6% de su PIB, cifra situada muy por encima del promedio regional, que es de 2,2% (Calderón y Servén, 2004). Las inversiones en transporte, estimuladas por la participación del sector privado y una reglamentación eficiente (véase, por ejemplo Micco y Pérez, 2001, y Foxley y Mardones, 2000), han sido especialmente cuantiosas. Por sí solo, el transporte terrestre ha venido recibiendo una creciente proporción de las inversiones, que llegaron al 2,4% del PIB en 2001, en tanto que el promedio de América Latina y el Caribe estuvo ligeramente por

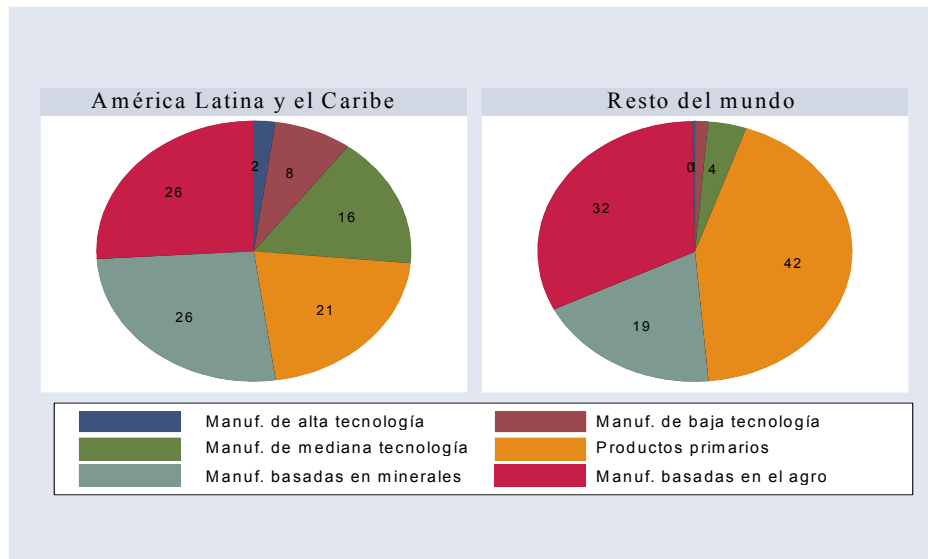
debajo del 1,5% (Calderón y Servén, op. cit.). Los resultados de esa labor son especialmente visibles en la esfera de los puertos y el transporte aéreo; el puntaje de calidad otorgado a Chile por el Foro Económico Mundial es el más alto de América Latina y el Caribe y no dista mucho del de los Estados Unidos y ciertos países de Asia Oriental, como Corea (Foro Económico Mundial, 2003/2004).

Pese a esos adelantos, algunos indicadores llevan a pensar que en Chile persiste un considerable déficit de infraestructura, que salta a la vista especialmente si se toma como punto de referencia la región de Asia Oriental. Al parecer, una parte importante de ese déficit surge del transporte terrestre, como lo señalan indicadores tales como el porcentaje de carreteras pavimentadas y la longitud de las carreteras, por zonas. En ambos casos Chile va francamente a la zaga de los países de Asia Oriental y de los países desarrollados (Calderón y Servén, op. cit.). Un diagnóstico más riguroso de la infraestructura de transporte de Chile requeriría más información cuantitativa y cualitativa sobre la capacidad y eficiencia de todos los modos de transporte, de la que lamentablemente no se dispone. Pero suponiendo que el transporte terrestre sea realmente el eslabón débil de los costos de transporte de Chile, ello tiene importantes consecuencias de políticas para el comercio con la región de América Latina y el Caribe y para la perspectiva de que el país diversifique sus importaciones.

Por ejemplo, pese a la proximidad, es más probable que los costos de transporte afecten al comercio de Chile con la región antes que al comercio del país con el resto del mundo. Ello se explica al menos por tres razones: en primer lugar, como ya se señaló, y a diferencia de lo que ocurre en otras regiones, gran parte del comercio de Chile con la región de América Latina y el Caribe se transporta por vía terrestre; en segundo lugar, las principales deficiencias del transporte de Chile se registran justamente en esa modalidad, y en tercer lugar, los problemas de Chile se ven agravados por las malas condiciones de la infraestructura de sus socios comerciales latinoamericanos, cuyos servicios tradicionalmente ineficientes y cuyo sesgo histórico contrario al comercio intrarregional se hicieron aún más pronunciados tras varias décadas de un nivel de inversión insuficiente. En las dos últimas décadas, las inversiones de América Latina y el Caribe en materia de infraestructura, expresadas como porcentaje del PIB, se redujeron drásticamente, habiendo llegado a 2% en 2001, tras el máximo de 4% alcanzado en 1987. La inversión en transporte terrestre fue la más afectada; su monto se redujo a la cuarta parte, hasta representar en 2001, alrededor de 0,2% del PIB (Calderón y Servén, op. cit.).

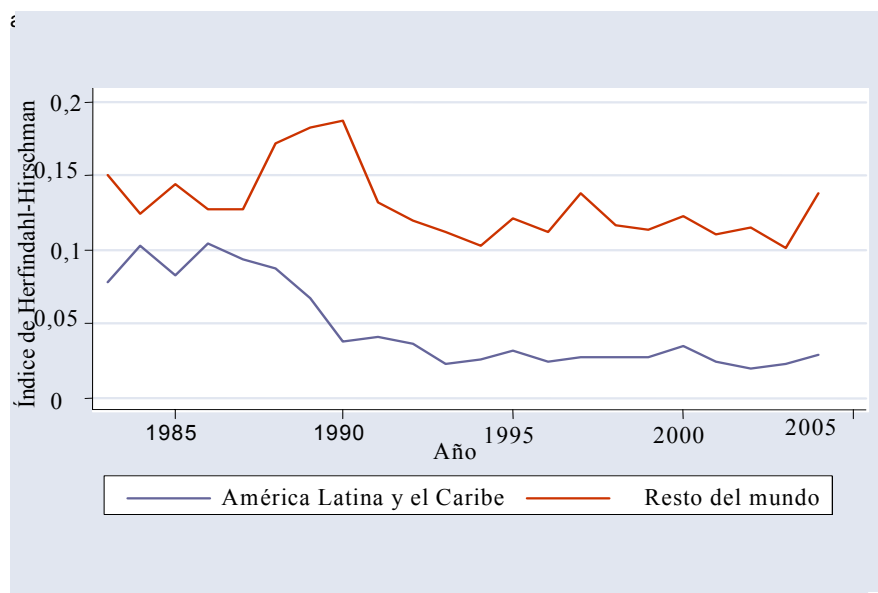
Como la región de América Latina y el Caribe ha venido cumpliendo un papel importante en el proceso de diversificación de las exportaciones de Chile, y dado el hecho de que, como ya se señaló, las exportaciones de este país siguen estando muy concentradas, toda disminución de los costos de transporte tiende a generar beneficios sustanciales. Como se deriva del Gráfico 3.30, las exportaciones de Chile a la región, cuya proporción en el total de las exportaciones pasó de 13% a principios de los años ochenta a 20% a principios de la década de 2000, son mucho más diversificadas que las dirigidas al resto del mundo. El Gráfico 3.31, a su vez, revela no sólo esa mayor diversificación, sino que ésta se ha incrementado más aceleradamente en la región que en otras partes del mundo.

Gráfico 3.30
Composición de las exportaciones de Chile a América Latina
y al resto del mundo, 2003
(Porcentaje)



Nota: En Lall, 2000, aparece una clasificación.
Fuente: Comtrade.

Gráfico 3.31
Concentración de las exportaciones de Chile a América Latina
y al resto del mundo, 1983-2004



Nota: Índice de Herfindahl-Hirshman al nivel de cinco dígitos de STIC.
Fuente: Comtrade.

Cabe señalar, sin embargo, que el que los costos del transporte entre Chile y la región de América Latina y el Caribe sean más bajos depende no sólo de la determinación del país en el sentido de invertir, sino también de que todos los países de la región realicen un esfuerzo concertado para mejorar la infraestructura que sirve al comercio intrarregional. Por sí solo, ningún país podrá resolver los problemas de coordinación y externalidades que afectan al desarrollo de la infraestructura más allá de las fronteras. Las iniciativas en las que participan varios países, como la de Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA),²² en que se adopta un enfoque regional frente al problema, tienen más probabilidades de éxito.

Un comentario final sobre el papel de los costos de transporte guarda relación con sus repercusiones en cuanto a disparidades regionales. Como se señaló en la sección dos, es evidente que el nivel relativamente alto de las disparidades regionales existente en Chile tiene que ver, en parte, con el comercio exterior. Las exportaciones están concentradas en pocas regiones, lo que, según evidencias preliminares, obedece en parte a lo alejado de ciertas regiones. Por lo tanto, puede sostenerse que los beneficios de las políticas de reducción de los costos de transporte probablemente vayan mucho más allá del comercio de Chile con el resto del mundo, para ayudar asimismo al país a distribuir en forma más pareja los beneficios de la integración entre sus regiones.

Entre los analistas parece existir un consenso creciente en cuanto a que las inversiones en infraestructura pueden constituir un instrumento poderoso para nivelar el acceso de las regiones y los países a los beneficios del comercio. Venables (2005), por ejemplo, sostiene que es más probable que surjan disparidades en los niveles de integración intermedios, es decir, en los casos en que los costos del comercio no son suficientemente elevados como para llegar a frustrarlo por completo, pero sí lo son para impedir a los países aprovechar plenamente los beneficios de la integración. El fundamento es que unos costos de comercio exterior bajos dan lugar a un aumento del número de bienes comerciables, brindando a las regiones y a los países más alternativas para asignar sus recursos en forma eficiente sus recursos y para exportar.

Por lo tanto, incrementar y nivelar cuantitativa y cualitativamente la infraestructura de Chile puede ser una vía de gran ayuda para mitigar las disparidades regionales. Este punto se destaca también en Behrens (2004), cuyas simulaciones teóricas indican que la infraestructura de transporte “cumple un papel decisivo en la determinación de si la integración económica amplía o reduce las desigualdades dentro de un país” (pág. 4).

No obstante, tanto Venables como Behrens formulan una salvedad importante. Como sucede con los aranceles aduaneros, la disminución de los costos de transporte puede ampliar las disparidades, ya que facilita el abastecimiento de varios mercados desde un

²² En septiembre de 2000 los 12 países sudamericanos pusieron en marcha una iniciativa sin precedentes, cuyo principal objetivo consiste en desarrollar la infraestructura de la región en un contexto de sostenibilidad ambiental. La IIRSA, que cuenta con el respaldo del BID, la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata, se basa en una estrategia de ejes, y en su plan de acción se prevé a) el fortalecimiento de la planificación y coordinación nacional de las inversiones entre los distintos países, b) la estandarización y armonización de los aspectos normativos e institucionales y c) el desarrollo de una cartera de proyectos que promueva la participación del sector privado y planes de financiamiento innovadores. Los 12 países participantes convinieron en centrar la atención en 335 proyectos consensuales, por un monto de US\$37.000 millones. De ellos, 31 se ejecutarán en los próximos cinco años. En Mesquita Moreira (2005) aparecen detalles.

solo lugar y puede estimular la salida de trabajadores calificados. No obstante, a la luz de experiencias como las de México con el TLCAN y Brasil con el MERCOSUR, en que la proximidad geográfica (es decir, los bajos costos de transporte) explica las diferencias de impacto regional, cabría sostener que una infraestructura adecuadamente desarrollada quizá no baste para hacer efectiva una distribución pareja de los beneficios de la integración, pero evidentemente parece ser una condición necesaria para ello. Una observación más exacta es que su impacto positivo quizá se logre a través de otras iniciativas de políticas que contengan incentivos fiscales y financieros destinados a estimular el desarrollo en regiones menos privilegiadas.

Resumen y conclusiones

¿Cuáles son los principales temas que se plantean en relación con el programa de comercio e integración de Chile? En el presente estudio se sostiene que ese programa no se presta al tipo tradicional de recomendaciones de políticas generalmente formuladas en América Latina. En Chile, la protección es baja y uniforme, las instituciones que rigen la política de comercio exterior son sólidas y están bien protegidas contra el riesgo de apropiación por parte de grupos de intereses especiales, y el país ha hecho mucho para abrir mercados dentro y fuera de la región.

Los aspectos importantes que surgen del análisis son, en gran medida, “de segunda generación”, es decir, desafíos y oportunidades que surgen cuando un país elimina las políticas e instituciones más distorsionantes que se interponen en sus relaciones con el resto del mundo. ¿Cuáles son esos aspectos? La diversificación de las exportaciones, el acceso al comercio exterior por parte de las distintas regiones del país, la culminación de la estrategia “multidimensional” de comercio y los costos de transporte.

Es indudable que Chile ha avanzado en el proceso de diversificación de sus exportaciones, reduciendo la proporción correspondiente al cobre, pero la concentración sigue siendo alta, aun en comparación con otros países cuya producción se basa en un uso muy intensivo de los recursos naturales. ¿Por qué debe preocupar esta situación? Se han sostenido dos tipos de argumentos, unos relacionados con los beneficios de la diversificación de por sí, otros con los riesgos que supone la especialización en exportaciones basadas en recursos naturales. El primer conjunto refiere a los beneficios que ofrecen unos ingresos más elevados y menos inestables por concepto de exportaciones, sumados a los *spillovers* de conocimientos y a mejores términos de intercambio. El segundo conjunto guarda relación con los riesgos de la “enfermedad holandesa”, un desarrollo tecnológico trunco, pronunciada inestabilidad e instituciones débiles.

Aunque la validez empírica de los argumentos – en especial el de la “maldición de los recursos naturales”—es todavía objeto de distintas interpretaciones, el grueso de los datos disponibles indica que a Chile le convendría considerar cuidadosamente los riesgos de su actual estructura de especialización y volver a evaluar el costo y los beneficios de las intervenciones en la esfera de las políticas.

Reconocer la necesidad de ampliar la diversificación más allá de lo logrado con las fuerzas del mercado no es sino el paso inicial. En cambio, cuando se trata de definir la manera de hacerlo y qué orientación debe adoptarse se plantean interrogantes más difíciles. En comparación con países como Australia, Chile aún tiene margen para diversificar sus exportaciones dentro de su “cono de diversificación” de bajo riesgo y uso intensivo de recursos naturales; para ello debería perseverar en el tipo de intervención gubernamental limitada que el país ha experimentado en forma satisfactoria hasta ahora.

Si Chile quiere reducir al mínimo los riesgos de una cartera de exportaciones muy concentrada en recursos naturales, tendrá que movilizar recursos hacia productos comprendidos en el cono de “alto riesgo”, lo que a su vez requiere medidas gubernamentales adicionales encaminadas a corregir las fallas del mercado provocadas por externalidades o por la falta de mercados. Sea cual fuere la estrategia que siga el país, parece evidente que Chile experimenta por lo menos dos grandes limitaciones –en materia de educación y de ciencia y tecnología– que probablemente afecten cualquier política de diversificación que aplique.

Esas limitaciones revestirían una pertinencia especial si el gobierno, como lo ha señalado, decide invertir en servicios de alta tecnología. Las actuales ventajas comparativas de Chile en materia de servicios no son obvias, y los datos recogidos no las ponen de manifiesto. No obstante, las perspectivas del país en esa esfera mejorarían en gran medida si se eliminara el sesgo antiexportador implícito en su marco normativo, liberalizara la importación de servicios y, sobre todo, subsanara sus limitaciones en materia de capital humano.

En cuanto al problema regional, parece evidente que el crecimiento impulsado por las exportaciones que Chile ha tenido en las dos últimas décadas no se distribuyó en forma pareja entre las distintas regiones. Las disparidades regionales ciertamente se han reducido, pero siguen siendo indebidamente pronunciadas, especialmente en cuanto a acceso al comercio. No cabe duda de que ello obedece, en parte, a diferencias regionales en la dotación de factores, pero hay otras variables pertinentes, como lo adecuado de la infraestructura, la lejanía de ciertas regiones y la existencia de bandas de precios, que constituyen una de las muy escasas distorsiones que siguen afectando a la política de comercio exterior del país. Previsiblemente, una mejor infraestructura que reduzca los costos de transacción dentro de una misma región y entre distintas regiones influirá positivamente sobre su capacidad de exportación. Análogamente, la eliminación de las bandas de precios probablemente favorecerá la búsqueda de nuevos productos comerciables, lo que a su vez podría impulsar el crecimiento de las regiones menos privilegiadas.

Con respecto a la estrategia “multidimensional” de comercio de Chile, es evidente que Asia es el eslabón faltante de la amplia red de acuerdos preferenciales celebrados por el país. Los acuerdos de preferencias comerciales con países de Asia ofrecen acceso a los mercados más dinámicos del mundo, beneficios superiores al promedio en cuanto a acceso al mercado, complementariedad de la dotación de factores, oportunidades de diversificación de exportaciones y disminución de los riesgos de desviación del comercio entre los socios comerciales preferenciales. Aunque centrar la atención en Asia parece justificarse, son evidentes los límites del “regionalismo aditivo”. La Ronda de Doha ofrece los beneficios de una solución más amplia y óptima frente a las distorsiones y a los

costos de la maraña de negociaciones vinculada con el regionalismo y, sobre todo, una valiosa oportunidad de reducir los subsidios y lograr acceso al mercado en la esfera agrícola, especialmente en el sector no tradicional, que ha sido uno de los principales motores del crecimiento de las exportaciones de Chile.

No obstante, las barreras de políticas creadas por los aranceles aduaneros, las barreras no arancelarias y los subsidios no son los únicos obstáculos al comercio. Existen otros problemas, como los referentes al transporte, la información y los costos legales y reglamentarios. Como Chile ha logrado reducir sustancialmente las barreras creadas por la política de comercio exterior, es probable que aumente la importancia de otros costos comerciales, sobre todo los relacionados con el transporte, dada la peculiar geografía del país. Hay elementos que confirman esa presunción, lo que lleva a pensar que en la actualidad los costos del transporte son un obstáculo más importante que los aranceles aduaneros para el comercio de Chile, salvo en lo que atañe a unos pocos mercados asiáticos.

De lo expuesto se desprende que el país tiene mucho que ganar, en la esfera del comercio exterior, si mantiene e incluso incrementa los niveles, ya relativamente altos, de las inversiones de infraestructura realizadas en las últimas décadas. Ello parece especialmente importante en cuanto al comercio con América Latina y el Caribe, que ha venido ofreciendo a Chile más oportunidades para diversificar sus exportaciones y depende en buena medida del transporte terrestre, uno de los aspectos más débiles de la infraestructura del país. No obstante, a la luz de las externalidades y las necesidades de coordinación, la posibilidad de reducir los costos de transporte hacia y desde América Latina y el Caribe depende no sólo de que el país esté dispuesto a invertir, sino de que todos los socios comerciales ubicados en la región realicen un esfuerzo concertado.

Respaldo del Banco – Todos los ámbitos señalados en el presente estudio -diversificación de exportaciones, acceso regional al comercio, programa multidimensional y costos de transporte- parecen ofrecer buenas oportunidades para que el Banco brinde respaldo. Esas esferas no son nuevas para la institución. Por ejemplo, un breve examen de la cartera del BID revela la existencia de cuatro préstamos y dos operaciones de cooperación técnica que se relacionan con estos temas. Los cuatro préstamos corresponden a las esferas de innovación, servicios, desarrollo regional y fortalecimiento institucional, y las operaciones de cooperación técnica a las esferas del desarrollo regional y la promoción de las exportaciones. A continuación se presenta un breve resumen de dichas operaciones.

- **Innovación:** Programa de innovación tecnológica (préstamo CH-0160), encaminado a promover la competitividad de la economía brindando apoyo al gobierno en relación con el diseño de una estrategia nacional a largo plazo sobre innovación y desarrollo tecnológico. Respalda asimismo el desarrollo y el uso de tecnologías de información y comunicaciones entre empresas chilenas.
- **Servicios:** Desarrollo de turismo comunitario en Chiloé y Palena (préstamo CH-0172), dirigido a mejorar y preservar los activos históricos, culturales y ambientales de las comunidades de ambas zonas y así promover el turismo en esas regiones. El programa tiene cinco componentes: control de calidad y control ambiental, capacitación de comunidades y empresas locales, asistencia para la

pequeña empresa, mejoramiento de atractivos turísticos y desarrollo de la infraestructura.

- **Desarrollo regional:** (i) Eficiencia y gestión inversión regional (préstamo CH-0161), para respaldar los esfuerzos del gobierno en materia de descentralización mejorando la eficiencia y la gestión de las inversiones públicas regionales. El programa tiene los siguientes componentes: mejor coordinación de las inversiones regionales entre los distintos sectores, entre instrumentos financieros y entre distintos niveles de administración; fortalecimiento de la planificación de las inversiones a nivel regional y local, y mejor distribución y priorización de las inversiones dentro de las regiones. (ii) Respaldo al desarrollo económico territorial (operación de cooperación técnica ATN/FG-9243-CH), cuyo objetivo consiste en financiar estudios de evaluación de los logros y lecciones aprendidas del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. La operación procura asimismo financiar propuestas de políticas basándose en los estudios que se realicen.
- **Fortalecimiento institucional:** Fortalecimiento institucional de la DIRECON (CH-L1009). Dicho préstamo respalda el fortalecimiento institucional de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, en los siguientes ámbitos: armonización de los diversos compromisos asumidos por Chile en acuerdos comerciales internacionales y fomento de su ejecución; fortalecimiento de la capacidad del organismo de diseñar y aplicar políticas e instrumentos que promuevan el comercio conforme al marco normativo acordado en la Organización Mundial del Comercio; elaboración de diversos sistemas de información que respalden el seguimiento y la implementación de acuerdos de comercio y una mejor capacidad de análisis estadístico y elaboración de casos hipotéticos que garanticen una inserción favorable en mercados específicos, y optimización del marco normativo para atraer inversiones externas y promover el comercio internacional.
- **Promoción de exportaciones:** Programa de Asistencia a los pequeños y medianos exportadores mejor aprovechamiento de los acuerdos comerciales (operación de cooperación técnica ATN/ME-8974-CH). El objetivo de esta operación consiste en lograr un crecimiento sostenido de las exportaciones realizadas por exportadores de pequeña y mediana escala a mercados de países con los que Chile haya firmado acuerdos comerciales. La finalidad consiste en crear y aplicar un modelo estandarizado y transferible que permita a los exportadores de pequeña y mediana escala chilenos obtener acceso a mercados internacionales más exigentes, aprovechando las oportunidades que brindan los nuevos acuerdos de comercio celebrados con la Unión Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), Canadá, los Estados Unidos y la República de Corea.

Esas valiosas experiencias exigen un cuidadoso examen de sus resultados y eficacia para orientar las futuras operaciones del Banco en esas esferas. No obstante, vale la pena señalar que, de todos los ámbitos analizados en el presente estudio, el único que no es objeto de una operación del BID es el de los costos de transporte. Dada la amplia experiencia del Banco en materia de proyectos de infraestructura, y habida cuenta de la actual Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, de la que

forma parte el Eje MERCOSUR-Chile, en este ámbito parece existir una valiosa oportunidad para fortalecer el respaldo que otorga el BID al comercio exterior y a la integración de Chile.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D., y F. Zilibotti, (1997): "Was Prometheus unbound by chance? Risk, diversification and growth". *Journal of Political Economy*, vol. 105, No 4, págs. 709-751.
- Agénor, P-R, M. Nabli y T. Yousef, (2005): "Public infrastructure and private investment in the Middle East and North Africa". Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, Banco Mundial No. 3661.
- Agosin, M., (1999): "Trade and growth in Chile". Revista de la Cepal 68, agosto.
- Agosin, M., (2005): "Trade and growth: Why Asia grows faster than Latin America", documento preparado para el seminario organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con el apoyo de la Fundación Ford y el Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ).
- Aitken, B., y A. Harrison, (1999): "¿Do domestic firms benefit from foreign investment? Evidence from Venezuela". *American Economic Review* 89.
- Alexeev, M. y R. Conrad, (2005): "The elusive curse of oil". Borrador. <http://ssrn.com/abstract=806224>
- Alvarez y Crespi, (2000): "Export performance and promotion instruments: Chilean empirical evidence". *Estudios de Economía*, vol. 27, No. 2, págs. 224-245, diciembre.
- Antweiler, W. y D. Trefler, (2002): "Increasing returns and all that: A view from trade". Documento de trabajo, NBER No. 7941, octubre.
- Banco Mundial, (2002): *Global Economic Prospects*. Washington, D. C.
- _____, (2002b): Brazil's services trade and international trade negotiations. Washington, D. C.
- _____, (2003): *East Asia economic miracle*. Oxford University Press.
- _____, (2005): Chile development policy review. Washington D. C. Borrador.
- Behrens, K., (2004): "International integration and regional inequalities: How important is national infrastructure? Université Catholique de Louvain, ensayo.
- Berlinski, J., y C. Romero, (2001): "Comercio internacional de servicios: Una perspectiva desde la Argentina". Documento de trabajo preparado para la Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad (FADE).
- Berlinski, J., y R. Soifer, (2002) : *Dimensiones del comercio de servicios de Argentina*. Siglo Veintiuno Editores, Argentina.
- Bhagwati, J., (1958): "Immizerizing growth: A Geometrical note", *Review of Economic Studies*, 25, págs. 201-05, junio.
- Blattman, C., J. Hwang y J. G. Williamson, (2004): "The impact of terms of trade on the economic development of the periphery, 1870-1939: Volatility and secular change". Documento de trabajo, NBER No. 10600.
- Blomstrom, M., R. Lipsey y M. Zejan, (1992): "What explains growth in developing countries". Documento de trabajo, NBER No. 4132.

Blum, B. y E. Leamer, (2004): “Can FTAA suspend the law of gravity and give Americas higher growth and better income distributions?”, en A. Estevadeordal, D. Rodrik, A. Taylor y A. Velasco (editores), *FTAA and beyond: Prospects for integration in the Americas*, Centro David Rockefeller de Estudios sobre América Latina, Harvard University Press.

Borensztein, E., J. De Gregorio y J-W. Lee, (1998): “How does foreign direct investment affect economic growth?”. *Journal of International Economics* 45.

Caballero, R., (2002): “Coping with Chile’s external vulnerability: A financial problem”. Estudio preparado para el Banco Central de Chile.

Cabezas, M., J. Selaive y G. Becerra, (2004): “Determinantes de las exportaciones no minerales: Una perspectiva regional”. Documento de Trabajo, Banco Central de Chile. No. 296.

Calderón, C. y L. Servén, (2004): “Trends in infrastructure in Latin America, 1980-2001”. Banco Mundial, ensayo.

Chumacero, R., R. Fuentes y K. Schmidt-Hebbel, (2004): “Chile’s Free Trade Agreements: How big is the deal?”. Documento de trabajo, Banco Central de Chile No. 264.

Clark, X., D. Dollar y A. Micco, (2004): “Port efficiency, maritime transport costs and bilateral trade”. Documento de trabajo, NBER No. 10353.

Coe, D. y E. Helpman, (1995): “International R&D spillovers”, *European Economic Review* 39.

Corden, M., (1984): “Booming sector and Dutch disease economics: Survey and consolidation”. Oxford Economic Papers, vol. 36, No. 3, págs. 359-380.

Deardorff, A., (1985): “Comparative advantage and international trade and investment in services”, en *Trade and investment in services: Canada? US perspectives*. R.M. Stern (editor). Toronto, Ontario.

DIRECON (2005): “Comercio exterior de Chile”. Ministerio de Relaciones Exteriores, agosto.

DIRECTMAR (2003): “Boletín Estadístico Marítimo”.

<http://www.directemar.cl/estadisticas/maritimo/2003/2003.htm>

De Gregorio, J., (2003): “The role of foreign direct investment and natural resources in economic development”. Documento de trabajo, Banco Central de Chile, No 196.

Díaz, R., A. Pardo y P. Meller, (2002): “Análisis económico-descriptivo de las regiones chilenas” Documento de Trabajo, CEA, No. 133, Universidad de Chile.

Duncan, R. y J. R. Fuentes, (2005): “Convergencia regional en Chile: Nuevos tests, viejos resultados”. Documento de trabajo, Banco Central de Chile, No. 313.

Easterly, W., (2001): *The elusive quest for growth*. The MIT Press. Cambridge.

Easterly, W. y R. Levine, (2003): “Tropics, germs, and crops: How endowments influence economic development”. *Journal of Monetary Economics*, 50, 3-39.

Eyzaguirre, N., M. Marcel, J. Rodríguez y M. Tokman, (2005): “Hacia la economía del conocimiento: El camino para crecer con equidad en el largo plazo”. Estudios Públicos 97, verano.

Feenstra, R. C. y H. L. Kee, (2004): “Export variety and country productivity”. Documento de trabajo, NBER No. 10830.

Fischer, R., (2004): “Trade liberalization in Latin America: The case of Chile”. Estudio preparado para la conferencia sobre el futuro de la liberalización del comercio en América Latina.

Fischer, R. y P. Serra, (2004): “Efectos de la privatización de servicios públicos en Chile: Casos sanitario, electricidad y telecomunicaciones”. Serie de Estudios Económicos y Sociales, Banco Interamericano de Desarrollo, RE1-04-017.

Ffrench-Davis, R., (2002): “The impacts of exports on growth in Chile”. Revista de la Cepal 76, abril.

Foro Económico Mundial 2003/2004. Informe sobre competitividad mundial.

Foxley, J. y J. Luiz Mardones, (2000): “Port concessions in Chile. Public policy for the private sector”. Nota número 223. Red del Banco Mundial para el Sector Privado y la Infraestructura, octubre.

Funke, M. y R., Ralf, (2001): “Export variety and export performance: empirical evidence from East Asia”. *Journal of Asian Economics*, Elsevier, vol. 12(4), páginas 493-505.

Gillitizer, C. y J. Kerns, (2005): Research discussion Paper 2005-01. Departamento de Estudios Económicos, Banco de Reserva de Australia.

Gobierno de Chile, (2004): “Estudio de factibilidad conjunto sobre un acuerdo de libre comercio entre Chile y China”. Santiago, octubre.

Grupo de Acción Digital, (2004): www.agendadigital.cl.

Grupo México, (2005): Ponencia efectuada en la Conferencia del Instituto de las Américas, San Diego, agosto.

Gylfason, T. y G. Zoega, (2002): “Inequality and economic growth: Do natural resources matter?” Documento de trabajo del Instituto de Investigaciones Económicas del Centro de Estudios e Información Económicas, No. 712 (5).

Hachette, D., (2000): “La reforma comercial”, en F. Larraín y R. Vergara (editores). *La transformación económica de Chile*. Centro de Estudios Públicos, Santiago.

Harrison, G. W., T. F. Rutherford y D. G. Tar, (2003): “Chile’s regional arrangements: The importance of market access and lowering the tariff to six percent”. Documento de trabajo, Banco Central de Chile No 238, noviembre.

Hejazi, W. y E. Safarian, (1996): “Trade, investment and united status R&D spillovers”. *Canadian Institute for Advance Research*. Documento de trabajo, ECWP-56.

- Helpman, E., (2004): *The mystery of economic growth*. The Belknap Press, de Harvard University Press, Cambridge.
- Henderson, V., A. Kuncoro y M. Turner, (1995): "Industrial development in cities". *Journal of Political Economy*, 103.
- Herzer, D. y F. Nowak-Lehmann, (2004): "Export diversification, externalities and growth", Discussion Paper No. 99, Ibero-America Institute for Economic Research, Georg-August-Universität Göttingen. Goettingen, Alemania, agosto.
- Hoekman, B., (1996): "Assessing the general agreement on trade in services", en *The Uruguay Round and the Developing Countries*, W. Martin, y L. A. Winters, (editors). Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Hoekman, B. y C. Primo Braga, (1997): "Protection and trade in services: A survey", *Open Economics Review* 8.
- Hummels, D., (1999): "Towards a geography of trade costs". Universidad de Chicago. Ensayo.
- Hummels, D. y P. Klenow, (2002): "The variety and quality of a nation's trade". Documento de trabajo, NBER No. 8712.
- Imbs, J. y R. Wacziarg, (2003): "Stages of diversification". En *American Economic Review*, vol. 93 No. 1. págs. 63-86.
- Indicadores de Desarrollo Mundial (WDI).
- Isham, J., M. Woolcock, L. Pritchett y G. Busby, (2003): "The varieties of resource experience: How natural resource export structures affect the political economy of economic growth". Documento de estudio económico, Middlebury College No. 03.08.
- Jaffe, A. y M. Trajtenberg, (1993): "Geographic localization of knowledge spillovers as evidenced by patent citations". *Quarterly Journal of Economics*, 108.
- Kalirajan, K., (2000) "Restrictions on trade in distribution services". Productivity commission staff research paper, Ausinfo, Canberra, agosto.
- Keller, W., (2001): "The geography and channels of diffusion at the world's technology frontier". Documento de trabajo, NBER No. 8150.
- Krugman, P., (1991): "Increasing returns and economic geography". *Journal of Political Economy*, 99.
- Lall, S., (2000): "The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-98", *Oxford Development Studies*, vol. 28, No. 3, 337-69.
- Larrain, F., J. Sachs y A. Warner, (2000): "A structural analysis of Chile's long-term growth. History, prospects and policy implications". Documento preparado para el Gobierno de Chile.
- Leamer, E., (1984): *Sources of International Comparative Advantage*. Massachusetts, Institute of Technology Press, Cambridge.

Leamer, E., H. Maul, S. Rodríguez y P. Schott, (1999): “Does natural resource abundance increase Latin American income inequality?”, *Journal of Development Economics*, vol. 59, No. 1, págs. 3-42.

Lederman, D. y W. F. Maloney, (2003): “Trade structure and growth“. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, Banco Mundial, No. 3025, abril.

_____, (2003): “R&D and development“. Documento mimeografiado, Banco Mundial, Washington DC.

Limão, N. y A. J. Venables, (2001): “Infrastructure, geographical disadvantage, transport costs and trade“. *The World Bank Economic Review*, vol. 15, No. 3, págs. 451-479.

Manzano, O. y R. Rigobon, (2001): “Resource curse or debt overhang“. Documento de trabajo, NBER No. 8390, julio.

Martin, P., (1999): “Public policies, regional inequalities and growth“. *Journal of Public Economics*, 73.

Martin, P. y C. Rogers, (1995): “Industrial location and public infrastructure“. *Journal of International Economics*.

Mattos, J. C. y M. J. Acosta, (2003): “Maritime transport liberalization and the challenges to further its implementation in Chile“. Serie Comercio Internacional 43, CEPAL, Santiago de Chile.

McGuire, G., M. Schuele y T. Smith, (2000): “Restrictiveness of international trade in maritime services“, en C. Findlay y T. Warren (editores). *Impediments to trade in services: Measurement and policy implications*. Routledge, Londres y Nueva York.

McGuire, G. y M. Schuele, (2000): “Restrictiveness of international trade in banking services“, en *Impediments to trade in services: Measurement and policy implications*. Findlay, C. y Warren, T. (editores), Routledge, Londres y Nueva York.

Mesquita Moreira, M., (2005): “IIRSA economic fundamentals“. Preparado para el BID/INT.

Micco, A. y N. Pérez, (2001) “Maritime transport costs and port efficiency“. Estudio preparado para el seminario “Towards Competitiveness: The Institutional Path“. Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago, Chile, marzo

Ministerio de Economía, (2004): “Quinto catastro nacional sobre barreras externas al comercio, 2004“. Departamento de Comercio Exterior, Santiago.

Misas, M., M. Ramírez y L. Silva, (2001): “Exportaciones no tradicionales en Colombia y sus determinantes“. Banco de la República de Colombia.

Nguyen-Hong, D., (2000) : “Restrictions on trade in professional services“. Productivity commission staff research paper, Ausinfo, Canberra, agosto.

Nguyen-Hong, D. y R. Wells, (2000): “Restrictions on trade in education services“. Productivity commission staff research paper, Ausinfo, Canberra, agosto.

OCDE, 2003. *OECD Economic Surveys 2003, Chile*.

- OMC, (2003): *Examen de las Políticas Comerciales, Chile*. Ginebra.
- Pardo, A. y P. Meller, (2002): “El rol de las exportaciones en el crecimiento económico regional”. Documento de Trabajo, CEA No. 143, Universidad de Chile.
- Prebisch, R., (1950): “The economic development of Latin America and its principal problems”. Nueva York, Departamento de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas.
- Prieto, F., (2003): “Fomento y diversificación de las exportaciones de servicios”. Serie Comercio Internacional 38, CEPAL, Santiago de Chile.
- Rosales, O., (2004): “Chile’s multidimensional trade policy”, en V. K. Aggarwal, R. H. Espach y J. S. Tulchin (editors). *Strategic Dynamics of Latin American Trade*, Washington D. C. Woodrow Wilson Center Press, Stanford University Press.
- Ross, M., (2001): “Does oil hinder democracy?”. *World Politics* 53, abril, págs. 326-361.
- Sachs, J., A. Warner, (1995): “Natural resource abundance and economic growth”. Working Paper, NBER No. 5398.
- _____, (1997): “Fundamental sources of long-run growth”. *American Economic Review Papers and Proceedings*, 87, 184-188.
- Saez, S., (2005): “Keeping animal spirits asleep: The case of Chile”. Documento de trabajo sobre investigaciones, Banco Mundial No. 3615, mayo.
- Sapir, A. y E. Lutz, (1981): “Trade in services: Economic determinants and development-related issues”. Documento de trabajo del personal del Banco Mundial No. 480.
- Schiff, M., (2002): “Chile’s trade policy: An assessment”. Documento de Trabajo, Banco Central de Chile. No. 151.
- Senhadji, A. y C. Montenegro, (1999): “Time series analysis of export demand equations: A cross-country analysis”. *Estudios del FMI*, vol. 46, No. 3.
- Shankar, R. y A. Shah, (2001): “Bridging the economic divide with nations. A scorecard on the performance of regional development policies in reducing regional income disparities”. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas, Banco Mundial No. 2717, Washington, DC.
- Smarzynska, B., (2004): “Does foreign direct investment increase the productivity of domestic firms? In search of spillovers through backward linkages”. *American Economic Review* 94.
- Soto R. y A. Torche, (2002): “Spatial inequality after reforms in Chile: ¿Where do we Stand?”. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Stijns, J-P, (2003): “An empirical test of the Dutch disease hypothesis using a gravity model of trade”. Documento presentado en el Congreso de 2003 de EEA, Estocolmo, julio.
- UNCTAD, (2005): Informe sobre las inversiones en el mundo. Ginebra.
- Venables, A., (2005): “Regional disparities in regional blocs: Theory and policy”. Documento preparado para el proyecto del BID sobre profundización de la integración del MERCOSUR y la solución de las disparidades.

Villafuerte, M., (2004): “Export specialization and economic growth”, en E. Kalter, S. Phillips, M. A. Espinosa-Vega, R. Luzio, M. Villafuerte y M Singh: “Chile: institutions and policies underpinning stability and growth”. Estudio No. 231 de la serie “Occasional papers” del FMI, Washington, D. C.

Warren, T., (2000): “The identification of impediments to trade and investment in telecommunications services”, en *Impediments to trade in services: Measurement and policy implications*. C., Findlay y T. Warren, (editores), Routledge, Londres y Nueva York.