
comercio internacional

E

strategia y agenda comercial chilena en los años noventa

Verónica Silva



NACIONES UNIDAS



División de Integración y Comercio Internacional

Santiago de Chile, junio de 2001

Este documento fue preparado por Verónica Silva, funcionaria de la División de Integración y Comercio Internacional de la CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1550-P

ISBN: 92-1- 321854-0

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2001. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.01.II.G.94

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Un balance del comercio y las políticas comerciales en los años noventa	11
1. Comercio e inversión extranjera.....	11
2. Estrategia y políticas de inserción	18
3. El marco multilateral: visiones y estrategias desde Chile ..	28
II. Marco institucional, vínculo público–privado y percepciones de los agentes	33
1. El contexto general	33
2. Articulación de agentes en el proceso negociador	35
3. Articulación público-privada en el fomento exportador	39
4. Representaciones laborales y de otros agentes.....	39
III. Los sectores: visiones de agentes públicos y privados sobre el nuevo entorno y agenda	43
1. El sector agropecuario–silvícola	44
2. El sector industrial.....	48
3. El sector servicios.....	54
4. Categorías sectoriales y prioridades de negociación	58
IV. Revisión de la estrategia y agenda negociadora	61
1. Opciones de estrategia	61
2. Agenda negociadora	63
Bibliografía	73
Serie Comercio Internacional: números publicados	77

Siglas

AEC:	Arancel Externo Común
ADPIC:	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio (más conocido por su sigla en inglés: <i>TRIPS</i>)
AFP:	Asociación de Fondos de Pensiones (Chile)
ALADI:	Asociación Latinoamericana de Integración
ALCA:	Area de Libre Comercio de las Américas
APEC:	sigla en inglés de Cooperación Económica en Asia y el Pacífico
APIs:	Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones
ASEXMA:	Asociación de Exportadores de Manufacturas A.G. (Chile)
ASIMAD:	Asociación de Industriales de la Madera (Chile)
ASIMET:	Asociación de Industriales Metalúrgicos y Metalmecánicos (Chile)
ASIMPRES:	Asociación de Impresores de Chile
ATI:	Acuerdo sobre Tecnología de la Información (conocido por su sigla en inglés: <i>ITA</i>)
BADECEL:	Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL
CAN:	Comunidad Andina
CCS:	Cámara de Comercio de Santiago (Chile)
CEPRI:	Centro de la Productividad Integral (Chile)
CES:	Comité de Empresas Exportadoras de Servicios de la CCS (Chile)
CIE:	Comité de Inversiones Extranjeras (Chile)
CIU:	Clasificación Industrial Uniforme de todas las actividades económicas
CNPC:	Centro Nacional de la Productividad y la Calidad (Chile)
COMTRADE:	sigla en inglés de la Base de Datos Estadísticos del Comercio Exterior de la UNSO
CONVEMAR:	Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
CORMA:	Corporación Nacional de la Madera (Chile)
CORFO:	Corporación de Fomento de la Producción (Chile)
CPC:	Confederación de la Producción y el Comercio (Chile)
CUCI:	Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional
DIRECON:	Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores (Chile)
FEDEFRUTA:	Federación de Productores de Fruta (Chile)
FEPACH:	Federación de Procesadores de Alimentos y Agroindustriales de Chile
GATT:	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
INTECH:	Instituto Textil de Chile
JICA:	sigla en inglés de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional
LATN:	sigla en inglés de la Red Latinoamericana de Comercio Internacional
MCCA:	Mercado Común Centroamericano
MERCOSUR:	Mercado Común del Sur
MIC:	Acuerdo sobre Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (conocido por su sigla en inglés: <i>TRIMS</i>)
NMF:	Trato de la Nación Más Favorecida del GATT
ODEPA:	Oficina de Estudios y Políticas Agrícolas
OMC:	Organización Mundial del Comercio
PROCHILE:	Dirección de Promoción de Exportaciones de la DIRECON del Ministerio de Relaciones Exteriores (Chile)
PYMES:	Pequeñas y Medianas Empresas
SENCE:	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Chile)
SGP:	Sistema Generalizado de Preferencias
SNA:	Sociedad Nacional de Agricultura (Chile)
SOFOFA:	Sociedad de Fomento Fabril (sigla institucional: SFF) (Chile)
SONAPESCA:	Sociedad Nacional de Pesca (Chile)
TLC:	Tratado de Libre Comercio
TLCAN:	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (conocido por su sigla en inglés: <i>NAFTA</i>)

Resumen

En los años noventa se introdujeron en la agenda comercial chilena algunas líneas de acción complementarias de la estrategia de apertura implementada en el país desde mediados de la década de 1970. Resalta entre estas nuevas orientaciones el énfasis otorgado a la celebración de acuerdos comerciales, en primera instancia con países de América Latina, en el contexto de la creciente regionalización internacional que ya se observaba a comienzos de la década, pero avanzados los noventa también aparecen negociaciones y acuerdos con países de fuera de la región.

Desde antes de la crisis asiática, los actores relevantes en el ámbito de la inserción y la política comercial chilena habían comenzado a mostrar preocupación por la sostenibilidad de los resultados de esta estrategia y, en particular, de la especialización comercial que se ha ido configurando. La relativa concentración de las exportaciones en productos basados en recursos naturales incrementa la vulnerabilidad de una economía caracterizada por un alto grado de apertura.

Para responder a tales desafíos se han hecho significativos esfuerzos por articular los actores públicos y los privados, lo que también es un requisito para llevar a cabo las nuevas tareas que demanda la reorientación de la estrategia comercial. La promoción de exportaciones y las negociaciones comerciales han posibilitado un aprendizaje importante en este sentido, ya que en ese marco los diversos actores tuvieron que reestructurar su esquema de organización. Sin embargo, parecen subsistir algunos desafíos en este ámbito debido a la escasa presencia de algunos actores –como el

laboral– y a la emergencia de otros –como el legislativo– en el debate sobre estrategia y agenda comercial.

Los sectores productivos presentan una marcada heterogeneidad, tanto en cuanto a los efectos de las políticas comerciales, como a la incidencia en ellos del entorno internacional. Un aspecto de particular relevancia en este contexto es el sistema de reglas generado por el desarrollo del sistema multilateral de comercio en general y, en especial, por la implementación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay. Otro factor determinante de los diferentes desafíos que enfrentan distintos sectores productivos son los mercados de destino de sus principales productos de exportación. Como consecuencia de lo anterior, la agenda comercial de los agentes sectoriales también difiere en términos de las prioridades asignadas a temas y áreas de negociación. En este plano, la agricultura plantea especiales dilemas en lo que respecta a la estrategia, porque el tratamiento especial que ha recibido, tanto interna como externamente, en la política comercial ha suscitado controversias entre los diversos agentes.

En el debate sobre estrategia comercial se debe tener en cuenta una cierta preocupación ante los resultados obtenidos hasta ahora por la economía en su conjunto y por cada sector en particular, pero también es necesario considerar el escenario comercial que el país enfrenta y su dimensión institucional, que va cambiando en función del conjunto de negociaciones bilaterales, plurilaterales y multilaterales en que el país participa. A lo anterior hay que agregar que para seguir llevando adelante una estrategia global de apertura orientada a las exportaciones, un requisito fundamental es la articulación no sólo entre los distintos actores participantes, sino también entre los diversos ámbitos de política, más allá de lo estrictamente comercial, que inciden en los resultados productivos y comerciales de los diferentes sectores.

Introducción¹

El gobierno chileno a través del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), en una reunión celebrada a fines de agosto del 2000, se propuso iniciar “el más amplio diálogo destinado a relanzar la dinámica exportadora en el marco de los desafíos de la nueva economía”. Este Encuentro Exportador 2000, denominado “Juntos en la nueva economía”, tenía como motivación, implícitamente en su llamado y explícitamente en varias de sus presentaciones, el hecho de que los resultados obtenidos hasta entonces en el proceso de apertura exportadora no pueden mantenerse haciendo “más de lo mismo” en términos de estrategia y políticas. El llamado también expresaba el interés explícito en fortalecer un diálogo con el sector privado.

El diagnóstico compartido indica que el modelo implementado hasta ahora estaría llegando a sus límites, luego de casi tres décadas de aprendizaje de una estrategia de apertura orientada a las exportaciones. Sin embargo, esa apreciación no es reciente, puesto que ya desde mediados de los años noventa –vale decir antes que se expresaran los efectos de la crisis asiática– los indicadores de actividad exportadora mostraban una desaceleración de la dinámica observada desde mediados de los años ochenta.²

¹ Este trabajo fue inicialmente desarrollado dentro del proyecto conjunto entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, en inglés) descrito en Ventura-Días (1998). Esta versión actualiza la que fue presentada al Seminario de la Red Latinoamericana de Comercio Internacional (LATN, en inglés), Washington D.C., 9-10 de noviembre de 2000. Comentarios recibidos en seminarios de LATN, así como en el marco del proyecto CEPAL/UNCTAD, han resultado de gran utilidad en aspectos metodológicos, mientras que la lectura que han hecho académicos y funcionarios, particularmente de DIRECON, ha permitido enriquecer su contenido

² Estas señales y las exploraciones alternativas se encuentran en Díaz y Ramos (1998) y Agosin y Ffrench-Davis (1998).

A la situación descrita se suma la preocupación por la vulnerabilidad que conlleva la concentración de las exportaciones en pocos productos básicos –recursos naturales y productos derivados, especialmente el cobre– no obstante la sostenida diversificación desde mediados de los años ochenta. Pero los riesgos expuestos respecto de la actividad exportadora se inscriben en un marco más amplio de interrogantes sobre la sostenibilidad del crecimiento general de la economía y de una de sus variables fundamentales, como lo es la inversión –que había mostrado un desempeño muy favorable y persistente en los últimos 15 años³– deteriorada bruscamente por los efectos de la crisis, si bien la disminución de sus ritmos de crecimiento se visualizaba con anterioridad a ésta. Adicionalmente, existen otras preocupaciones planteadas sobre la sustentabilidad ambiental y social de la estrategia del país, que resultan pertinentes desde un punto de vista más global.

El nuevo esfuerzo exportador se ubica en un contexto de competencia externa creciente y es, por tanto, más difícil que en las etapas previas, particularmente en el ámbito de los bienes que caracterizan la especialización comercial chilena,⁴ a lo que se suma la configuración de una nueva economía, por la vía de las nuevas tecnologías de información y telecomunicaciones, que supone un esfuerzo adicional de modernización urgente y exploración de nuevas ventajas competitivas. Este contexto también se caracteriza por el protagonismo de grandes agentes –empresas transnacionales (ET) y grupos económicos– para los cuales comercio e inversión extranjera constituyen dos políticas estrechamente vinculadas y esenciales dentro de sus estrategias de desarrollo. De modo que los desafíos planteados requieren atender no sólo la dinámica comercial de especialización, sino también el proceso de inversión externa asociado. Para dar cuenta de los riesgos y oportunidades que esta nueva realidad plantea también deben revisarse la estrategia y políticas nacionales considerando los espacios y márgenes que los compromisos multilaterales y de otros foros de negociación aconsejen, así como algunas exigencias adicionales que los principales mercados van imponiendo, en términos de calidad y de consideraciones ambientales y laborales.

En el plano interno, y más allá de los actuales esfuerzos por agilizar y consolidar la reactivación, la revisión de la estrategia debe considerar el contexto configurado por: i) las condicionantes macroeconómicas imperantes; ii) la profundización de la apertura unilateral retomada desde 1999 –que actualmente significa un arancel nominal de 8% y del orden de 5.5% promedio ponderado real–; iii) la generación de nuevas negociaciones, así como la ampliación y consolidación de acuerdos bilaterales y plurilaterales para asegurar el acceso a mercados en el conjunto de mercados relevantes; y iv) la renovación de los esfuerzos de promoción exportadora.

En los capítulos siguientes se examinan los antecedentes que explican el diagnóstico y las preocupaciones actuales, que han surgido en los ámbitos público y privado, así como la incidencia del nuevo marco institucional del comercio y la expresión de las reorientaciones estratégicas en las prioridades negociadoras. Con ese fin, se expone en el capítulo I una revisión del comercio y de las políticas comerciales en los años noventa, describiendo la estrategia e institucionalidad global en que se inscriben, y evaluando los efectos de la normativa multilateral y de acuerdos comerciales sobre el comercio y las políticas. El capítulo II analiza la articulación entre los agentes públicos y privados en la formulación e implementación de estrategia y políticas. El capítulo III presenta una revisión de las diferencias que muestran los sectores en los mismos términos enunciados, de donde derivan sus particulares evaluaciones y propuestas de prioridades negociadoras. Finalmente, el capítulo IV tiene por propósito recoger estas especificidades y articularlas con el conjunto de propuestas de estrategia en discusión (incluida la de “segunda fase exportadora” que emerge hacia fines de los años ochenta), para intentar esquematizar la agenda negociadora actual y sus

³ Ffrench-Davis, 1999 y Moguillansky, 1999, aportan antecedentes y claros análisis en tal sentido.

⁴ En el citado Encuentro, se hizo una revisión realista de tales condiciones, teniendo en cuenta, por ejemplo, el desarrollo y promoción agresivos de países de Oceanía competidores en productos como fruta y vino, y el emergente desarrollo argentino en minería (PROCHILE, 2000).

principales dilemas, entre los cuales la agricultura plantea uno de los desafíos de mayor importancia.

Con posterioridad a la conclusión del trabajo –octubre del 2000–, y con mayor exactitud a fines de noviembre de ese mismo año, los gobiernos de Chile y Estados Unidos –principal socio comercial de Chile (con aproximadamente un 20% tanto de las exportaciones como de las importaciones chilenas)– decidieron iniciar negociaciones conducentes a un amplio Tratado de Libre Comercio (TLC), luego de los progresos obtenidos en la Comisión Conjunta de Comercio e Inversión que opera entre ambos países desde 1998. Esta decisión se produjo luego de una larga historia –casi 10 años después– desde que se planteara seriamente la posibilidad de negociar un acuerdo de libre comercio con ese país, en el marco de la Iniciativa para las Américas (“Iniciativa Bush”) anunciada a mediados de 1990 y luego de la invitación para que Chile participara en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, conocido por su sigla en inglés como *NAFTA*), surgida en la Cumbre de las Américas (Miami, diciembre de 1994). La dificultad para avanzar en tal sentido provino particularmente de la ausencia –que aún persiste– de vía rápida (*fast-track*) para la aprobación de acuerdos comerciales en Estados Unidos, aunque también de las posiciones encontradas dentro del gobierno chileno respecto de la prioridad que debía otorgarse a diversas áreas de negociación. Considerando lo reciente de los hechos –la segunda ronda de negociaciones recién concluyó en la segunda semana de enero de 2001– algunos segmentos de esta versión del trabajo, concluida durante ese mismo mes, recogerán someramente las apreciaciones y discusión reflejadas en documentos públicos y profusamente en la prensa. Además, en el capítulo final se intenta reflexionar, de manera preliminar, sobre las implicaciones de estas tratativas en términos de la estrategia comercial chilena.

I. Un balance del comercio y las políticas comerciales en los años noventa

Existe abundante documentación sobre el crecimiento que ha presentado el comercio exterior en Chile desde mediados de los años setenta, como antecedente previo para evaluar la dinámica de los noventa, y por eso se requiere puntualizar aquí sólo algunos de los aspectos más destacados.⁵ A lo largo de los últimos 30 años se expresa una serie de cambios estructurales, como el fuerte crecimiento del grado de apertura y del valor exportado,⁶ la diversificación de mercados y de productos, el incremento del número de exportadores y la disminución del peso relativo de los principales productos, el cobre en particular. Durante la década de 1990 se constatan también tales tendencias, si bien se han introducido algunas modificaciones a la política comercial y se han enfrentado cambios institucionales al comercio que han incidido en la formulación de ésta y otras políticas.

⁵ Véanse referencias al respecto en: Agosin (1997); Ffrench-Davis y otros (1992); Ffrench-Davis (1999); Meller (1993 y 1996a).

⁶ Desde 1970, las exportaciones han casi triplicado su participación en el PIB, representando actualmente más de un tercio de éste. Este indicador está sujeto a discusión, sin embargo, porque es altamente sensible a la base de moneda utilizada y por tanto al tipo de cambio para su cálculo. Pero, de todos modos, existe un alto grado de acuerdo en que ese crecimiento ha sido ostensible.

1. Comercio e inversión extranjera

a) Inserción exportadora, especificidad sectorial y preocupaciones estructurales

La estructura exportadora chilena ha mostrado una transformación en el largo plazo; sin embargo, la mayor parte del valor de las exportaciones sigue dependiendo de unos pocos productos y el cobre aún representa más de un tercio de las ventas.

En cuanto a los exportadores, aunque su número creciente muestra la incorporación de más agentes al proceso, resultan ser todavía muy pocos los que concentran el grueso de la actividad y las tasas anuales de entrada y salida de empresas exportadoras revela que la permanencia y consolidación de éstas como tales resulta muy débil todavía. Asimismo, aunque se ha producido una diversificación de mercados, permanece una concentración en ciertas áreas –por ejemplo Asia antes de la crisis alcanzaba a alrededor de 35%– y actualmente tan sólo cinco países absorben casi un 50% de las exportaciones.

Las exportaciones hacia América Latina han mostrado, por su parte, un dinamismo importante, que puede explicarse tanto por la liberalización unilateral emprendida por estos países, como por los acuerdos bilaterales establecidos con éstos (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
CHILE: APERTURA, CONCENTRACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN EXPORTADORA

	1970	1985	1990	1995	1998
Apertura exportadora (exportaciones de bienes y servicios como porcentaje del PIB, del orden de)	12	30	27	30	34
Exportaciones bienes (millones de dólares)	1.112	3.804	8.620	15.680	14.754
- Cobre (%)	76	47	46	41	34
Mercados					
Número	31	120	122	167	172
Participación en exportaciones de bienes (%)					
Asia	12	19	26	35	27
Unión Europea	61	33	37	28	29
América Latina (sin México)	12	17	13	19	20
TLCAN	15	24	18	16	22
Productos^{a/}					
Número	200	1.437	2.796	3.647	3.828
Participación en exportaciones de bienes (%)					
5 principales	86	59	55	47	40
10 principales	90	71	68	60	51
Exportadores (Número)	150	2.345	4.125	5.586	5.847

Fuente: Díaz y Ramos (1998, p.78); PROCHILE (varios); Ministerio de Economía (1999); CEPAL (1999, Anuario Estadístico); Meller y Sáez (1995).

^{a/} El número corresponde al total de productos a 4 dígitos de la CUCI, versión 1.

Por otra parte, aunque no existe una información sistemática suficientemente desagregada sobre las exportaciones de servicios, los indicadores disponibles muestran un significativo crecimiento –superior al de los bienes, aunque con saldo deficitario– y diversificación, así como una incipiente actividad exportadora en sectores más sofisticados que demandan un trabajo calificado, tales como: informática, telecomunicaciones, servicios de ingeniería o de salud y previsión (Prieto, 1999).⁷ El proceso de inversión hacia otros países, especialmente dentro de la región, en que se expresa la internacionalización de empresas locales, ha sido creciente desde

⁷ Las cifras de balanza de pagos, que consignan la participación de los servicios en el total de exportaciones de bienes y servicios, en torno de 20%, no reflejarían totalmente la magnitud de ésta, debiendo ser complementadas con las cifras de inversión extranjera directa en el exterior. También existe un componente de exportación de servicios incorporados en bienes, como es el caso de la fruta y sus requerimientos de transporte, comercialización, servicios de frío, otros.

inicios de los años noventa y muchas veces se ha articulado con los también crecientes flujos hacia el país –una especie de reciclaje de flujos–, en el que Chile constituiría la plataforma de expansión hacia esos otros países. Este proceso revela en parte el aprendizaje y especialización en rubros como la energía, el comercio y los servicios financieros (banca y AFP).⁸

La interrupción del crecimiento observado desde mediados de los ochenta hasta 1997, producto de la crisis que se empieza a manifestar hacia fines de 1998, viene a sumar intensidad a una preocupación de más largo plazo. De hecho, las características estructurales del proceso de inserción, y en particular la dinámica y orientación de las exportaciones, presentaban señales de alerta ya desde mediados de los años noventa.

El principal desafío que presenta la dinámica exportadora es su persistente concentración en recursos naturales y productos derivados, lo que determina una mayor vulnerabilidad en la demanda, por la concentración en pocos rubros, la presencia de ciclos en sus precios y limitadas posibilidades de crecimiento sostenido en función de la elasticidad-ingreso de este tipo de productos. Asimismo, se vinculan a este tipo de productos preocupaciones ambientales, que resultan cada vez más sensibles en el ámbito del comercio internacional. En el proceso de la reestructuración de los últimos 30 años es posible, de todos modos, apreciar una reorientación de las exportaciones, desde los recursos naturales hacia productos con mayor elaboración, como se muestra en el cuadro 2.

Cuadro 2
CHILE: ESPECIALIZACIÓN Y REESTRUCTURACIÓN EXPORTADORA DE BIENES. GRANDES FASES
(En porcentajes y millones de dólares)

Categorías (Rubros destacados)	1975	1985	1995	1998	Promedios	
					1990-94	1994-98
Exportaciones (Millones de dólares)	1.590	3.807	16.039	14.895		
Cobre (%)	54	47	40	34	39	38
Materias primas	19	18	13	12	15	13
Otros minerales	18	15	8			
Forestales	1.5	2	4			
<i>Madera aserrada</i>	1	1	2			
<i>Chips</i>	0	0	1.5			
Primer procesamiento de Recursos naturales (%)	14	24	25	26	27	25
Pesqueros	2	8	7			
<i>Harina de pescado</i>	2	7	4			
<i>Salmón y trucha</i>	0	0	3			
Agrícolas (sector frutícola)	5	11	8			
Celulosa	4	4	8			
Segundo procesamiento de Recursos naturales y Otras manufacturas (%)	12	11	22	27	20	23
Manufacturas de origen Forestal	3	3	4			
<i>Impresos</i>	0	0	1			
<i>Papel y otros</i>	2	1	1			
Industrias Alimentos	4	5	9			
Bebidas y tabacos	0	1	1			
Productos Químicos	3	2	3			
Productos Metálicos, Eléctricos, y equipos de Transporte	1	1	3			

Fuente: Elaboración propia a base de Díaz y Ramos (1998, pp. 80-81); PROCHILE (varios años); Ministerio de Economía (1999).

⁸ Sobre tales fenómenos véase Calderón y Griffith-Jones (1995); CEPAL, 1998; Prieto (1999); Cámara de Comercio de Santiago (CCS) (1996 y 2000a); Castillo y Alvarez (1998); y Comité de Inversiones Extranjeras (CIE) (2000).

El cuadro 2 resume las distintas fases recorridas en este proceso de reestructuración y diversificación desde que se inició la apertura de mediados de los años setenta, pero es menos útil para mostrar los procesos posteriores a 1998.⁹ En la primera fase puede destacarse la dinámica de productos como la harina de pescado o el sector frutícola, mientras que en la segunda hay una clara emergencia de productos como el salmón y los impresos, así como un fuerte crecimiento de la madera aserrada, la celulosa, la industria de alimentos y productos metálicos. Algunos indicadores adicionales, en el cuadro 3 siguiente, permiten mostrar la relativa desaceleración en el crecimiento de otras manufacturas, a partir de los años noventa.

Cuadro 3
CHILE: TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE EXPORTACIONES DE BIENES
(En porcentajes)

	1989- 1992	1993 - 1996	1989 - 1996
Recursos naturales de bajo procesamiento	1.7	18.8	6.5
Manufacturas	32.1	8.6	20.8
Total exportaciones	7.3	17.8	9.4

Fuente: Ramos y Díaz (1998, p. 94)

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

b) El panorama de los años noventa hasta el inicio de la crisis (1991-1998): evolución comercial, orientación de mercados y especificidad sectorial

La década de 1990, caracterizada por un significativo crecimiento de las exportaciones –el valor de 1998, si bien menor que el de 1997, es 67% superior al de 1991¹⁰– tuvo sin embargo al menos dos quiebres en su dinámica antes de la crisis asiática (véase el cuadro 4). Los años 1993 y 1996 ilustraron la vulnerabilidad de la especialización comercial, cuando las exportaciones y el saldo comercial se redujeron como resultado de similares evoluciones en los precios de los principales productos de la canasta exportadora.¹¹ A partir de ese último año, el saldo comercial mostró cifras negativas que ilustran el crecimiento todavía superior de las importaciones –que más que duplican en 1998 los valores de 1991– por el efecto de las condiciones macroeconómicas, la apreciación cambiaria, las condiciones del crecimiento económico y de la inversión, y también por la reducción de la protección arancelaria producto de los acuerdos. Por todo lo anterior, hasta 1997 las cifras de intercambio comercial se mostraban crecientes, más que duplicando a esa fecha las de 1991.

⁹ Hay que considerar que 1998 resulta relativamente atípico para ilustrar este punto, debido a que recoge las primeras expresiones de la crisis, con la consabida reducción en la participación de los recursos naturales en las exportaciones.

¹⁰ Las cifras de 1999 son un 75% superiores y las del 2000 duplican las de 1991.

¹¹ Estos mismos años marcan también niveles preocupantes en la participación del déficit de cuenta corriente sobre el PIB, cercana a un 6%, que desde 1996 se prolonga hasta 1998 (Ffrench-Davis y Tapia, 2000).

Cuadro 4
EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR CHILENO

(En miles de millones de dólares)

Comercio de bienes	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Exportaciones	8.9	10.0	9.2	11.6	16.0	15.4	16.9	14.9
Importaciones	7.5	9.3	10.2	10.9	14.7	16.5	18.2	17.4
Saldo comercial	1.5	0.7	-1.0	0.7	1.4	-1.1	-1.3	-2.5
Intercambio comercial	16.4	19.3	19.4	22.5	30.7	31.9	35.1	32.3

Fuente: PROCHILE (1999, p.9)

En la década el comportamiento del comercio chileno presenta una reestructuración más importante en términos de la especialización y los mercados (véanse los cuadros 5 y 6), que claramente favorece los destinos regionales y de países asiáticos (fuera de Japón), que en conjunto explican 40% de las exportaciones antes de la crisis. Asia en conjunto - Japón más otros países asiáticos - llegó a representar un 35% de las exportaciones de 1997, mientras que Japón y Estados Unidos como países individuales se ubican en los lugares primero y segundo, respectivamente, absorbiendo cada uno en torno de 16% de las exportaciones.¹² La Unión Europea, por su parte, muestra una tendencia a la reducción en su participación (23% antes de la crisis). Durante 1998 y 1999, se invierten parcialmente esas tendencias, pero los primeros indicios del 2000 denotan que se estaría volviendo al comportamiento que caracterizó la mayor parte de los años noventa.

Cuadro 5
CHILE: DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES EN LOS AÑOS NOVENTA

(En porcentajes)^{a/}

Año	América Latina	Estados Unidos	Japón	Unión Europea	Otros Asia	Total
1990	13.0	16.2	16.5	37.9	9.8	100.0
1991	15.5	14.8	19.4	32.5	11.6	100.0
1992	17.5	15.1	17.7	29.9	12.1	100.0
1993	20.5	15.8	17.0	26.4	14.1	100.0
1994	21.9	15.5	17.8	23.0	15.3	100.0
1995	19.8	12.6	18.3	26.1	16.5	100.0
1996	20.3	14.9	16.9	23.0	17.7	100.0
1997	21.4	14.3	16.5	23.4	18.6	100.0
1998	24.2	15.9	14.2	27.2	12.9	100.0

Fuente: Información elaborada en la DICI/CEPAL basándose en cifras de BADECEL y COMTRADE, de acuerdo con categorías propuestas por la CEPAL (1996).

^{a/} Participación de cada mercado en el total de exportaciones. América Latina incluye México.

Las tendencias ilustradas están asociadas a las reestructuraciones en la composición de la canasta exportadora, en la que si bien persiste la mencionada participación del cobre –refinado o concentrado–, y se consolidan las especializaciones en frutas, harina de pescado y productos forestales, han logrado crecer y ubicarse como importantes productos de exportación el salmón, el vino, las maderas cepilladas y el metanol. Asimismo, hay otra serie de productos –como varios agroindustriales, algunos textiles y las camionetas– que, si bien representan porcentajes reducidos de la canasta, han tenido una dinámica importante en la década.¹³ Algunos de estos rubros, que representan un avance en la diversificación de la estructura exportadora, han surgido o se han desarrollado al amparo de acuerdos comerciales establecidos con países de la región. Como resultado, la estructura de exportaciones hacia ellos difiere de la estructura hacia otros destinos (véase el cuadro 6).

¹² En 1999 ellos representan 15% y 18%, respectivamente.

¹³ Información al respecto en PROCHILE (varios) y DIRECON (1998, 2000a).

Cuadro 6

CHILE: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES POR AREA DE DESTINO, 1998
(En porcentajes)^{a/}

Categorías de bienes	MERCOSUR	Comunidad Andina	Estados Unidos	Japón	Unión Europea	Otros Asia	Total
Primarios	21.9	19.9	42.6	58.6	21.6	22.1	30.6
Agrícolas	14.8	14.0	37.4	24.8	13.1	6.4	17.9
Mineros	7.1	5.7	5.2	34.0	8.4	15.6	12.7
Energéticos	0.1	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
Industrializados	76.6	78.9	56.4	41.0	77.5	77.7	67.4
Tradicionales	26.9	37.4	24.6	23.5	10.9	10.0	20.6
<i>Alimentos,beb.,tab.</i>	10.1	23.3	9.4	14.9	9.3	8.6	12.2
<i>Otros tradicionales</i>	16.8	14.1	15.2	8.6	1.7	1.5	8.4
Commodities Industriales ^{b/}	38.1	26.0	28.6	17.4	66.2	67.5	42.8
Duraderos	6.2	6.3	0.7	0.0	0.1	0.0	2.0
Difusores de progreso técnico	5.5	9.1	2.5	0.0	0.3	0.1	2.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Información elaborada en la DICI/CEPAL basándose en cifras de BADECEL y COMTRADE, de acuerdo con categorías propuestas por la CEPAL (1996).

^{a/} Por aproximación de decimales las sumas de porcentajes pueden no ser 100.

^{b/} Corresponde a la categoría definida en la fuente, como "Bienes con elevadas economías de escala y alta intensidad de recursos naturales".

Como es sabido, los destinos regionales, y en especial los países de la Comunidad Andina, compran a Chile un porcentaje mayor de productos industrializados que el peso que éstos tienen en la estructura total de exportaciones de este país. Esto es especialmente válido en los sectores industriales tradicionales, duraderos y difusores de progreso técnico; y de hecho, la región en su conjunto representaba como destino en 1998, un 84% y un 73% respectivamente en las exportaciones de estos dos últimos sectores. Además, productos como papel e impresos, preparaciones alimenticias y camionetas llegan a estar entre las principales exportaciones con destino regional. Asimismo, los "*commodities industriales*" orientados a estos países pesan menos que en la estructura exportadora total, lo que hace que la región represente menos del 20% en las ventas de este sector.

c) Impacto de la crisis asiática en el comercio

La crisis financiera internacional determinó fuertes caídas de precios de los principales productos de exportación, en promedio un 18% y en el caso del cobre, más de un 25% en 1998. Consecuentemente, las exportaciones chilenas de bienes sufrieron un descenso superior al 10%, mientras los términos de intercambio, se redujeron en 14%.¹⁴ El saldo comercial negativo crece más de un 60% con respecto a 1997 y, por primera vez desde 1985, el intercambio comercial disminuye con respecto al año anterior (véase el cuadro 4). En 1999 la caída de los precios de exportación fue algo menor (-7%), el cobre y los términos de intercambio presentan una caída similar. En cambio, las exportaciones mostraron un alza en torno de 5%, sin llegar a recuperar los niveles de 1997. El saldo comercial se hizo positivo, particularmente empujado por una fuerte caída de las importaciones cercana a un 20%, mientras que el intercambio comercial siguió disminuyendo.¹⁵

La vulnerabilidad que revelan esas cifras es fácilmente explicable por la concentración en productos y mercados que caracteriza la estructura exportadora. La minería –primaria e

¹⁴ Antecedentes del Estudio Económico 1999-2000 de la CEPAL (2000a) y de la CEPAL (2001).

¹⁵ En el 2000, de acuerdo con cifras preliminares del Banco Central, la recuperación de las exportaciones es todavía mayor, crecen en 16% y alcanzan una cifra récord superior a los 18.000 millones de dólares, persistiendo además un saldo positivo de la balanza comercial.

industrializada— que en 1997 representaba un 48% de las exportaciones de bienes, presentó una caída de 26% y las ventas al Asia que en ese mismo año alcanzaban al 35% de las exportaciones (dentro de lo cual un 62% corresponde al sector minero) mostró una caída de 33% en 1998. Por otra parte, los procesos devaluatorios en las economías asiáticas ejercieron grandes presiones competitivas en aquellos productos que ellas exportan, y el ajuste se dificultó además por la inercia de las importaciones, que venían con un fuerte crecimiento antes de la crisis. Finalmente, en 1999 la recuperación se debió a un fuerte incremento exportador hacia el TLCAN, de cerca de 20%, y a una recuperación significativa de las exportaciones hacia los países asiáticos (DIRECON, 2000a).

Las exportaciones hacia los países con los que existen acuerdos, particularmente aquellos de la región, presentaron una situación mucho más matizada en 1998, ya que mientras las ventas al MERCOSUR registraron una fuerte caída en valor, arrastradas por las condiciones desfavorables en Brasil (las exportaciones con ese destino caen en casi 20%), aquellas hacia la Comunidad Andina (CAN) mostraron un incremento. En estos casos, las explicaciones de dicha evolución se hallan tanto en la existencia de acuerdos preferenciales como en la estructura de exportaciones que ellos presentan. Concretamente, el 80% de las exportaciones a la CAN son productos industriales, menos afectados por las caídas de precios de los sectores básicos. En 1999, la situación es radicalmente distinta: a la recuperación mostrada por el conjunto de las exportaciones se contraponen una significativa caída de los destinos hacia América Latina (excluido México), en cerca de un 7%, y particularmente de aquellos orientados a la CAN. En su conjunto, este comportamiento se puede entender por el deficitario crecimiento de las economías de la región (0.4% en promedio en 1999), y caídas muy significativas del producto en varios de los países con los que Chile tiene acuerdos.

d) La dinámica y el papel de la inversión extranjera directa en el proceso de inserción¹⁶

Chile ha sido uno de los principales países de destino de la inversión extranjera directa (IED) global hacia América Latina y el Caribe, triplicándose el ingreso de capitales promedio anual entre los años ochenta y la primera parte de los noventa, como asimismo entre el período 1996-1998 y el promedio del quinquenio anterior. Este fenómeno es explicado fundamentalmente por las condiciones de estabilidad y la confianza proporcionada por el marco regulatorio existente, así como por el sostenido crecimiento de la economía. Desde 1974 hasta mediados de los años noventa, estos flujos se dirigieron preferentemente a la minería, si bien algunas manufacturas basadas en recursos naturales (papel-celulosa, agroindustria) fueron adquiriendo mayor importancia hacia fines de los ochenta. Desde mediados de los años noventa, en cambio, el grueso se ha dirigido a sectores de servicios, particularmente energía eléctrica, telecomunicaciones y servicios financieros.

El desplazamiento sectorial se asocia también a cambios en el origen de la inversión, ya que en el período 1974-1989, Estados Unidos representaba cerca del 50% de los ingresos; pero en 1990-1994, siendo aún este país el origen mayoritario, comparte con Canadá cierta importancia, ambos orientados básicamente al sector minero. Australia y Nueva Zelandia son fuentes de cierta significación para las manufacturas citadas, pero España es claramente el país que ha traído más recursos a los sectores de servicios, alcanzando casi la participación de Estados Unidos en la inversión total, con más del 25% de los ingresos en el quinquenio 1995-1999. De todos modos, Estados Unidos sigue aportando el mayor acervo, seguido de Canadá y España.

¹⁶ Esta sección recoge los principales elementos presentados en CEPAL (1998, pp. 107-117 y 137-143); CEPAL (2000b); CIE (2000); y Agosin y Alvarez (2000). Sobre el proceso de inversión en el exterior por parte de empresas chilenas, véase Cámara de Comercio de Santiago (1999 y 2000a); y artículo de López en Chudnovsky y otros (1999).

La orientación de estas inversiones ha sido inicialmente hacia los sectores exportadores, que representan en la primera mitad de los años noventa un 40% de las exportaciones y superan el crecimiento promedio de las ventas externas nacionales. Dado el peso de la minería en estos recursos, el grueso de la inversión ha significado el desarrollo de nuevos proyectos y la reinversión de utilidades ha sido una de las principales fuentes de IED. Sin embargo, las transferencias de activos han retomado importancia dentro de los flujos de los últimos años, al tiempo que se ha iniciado un fenómeno de compras de capital accionario y alianzas estratégicas con empresas locales presentes en otros mercados de la región, particularmente en el sector de los servicios.

Por otra parte, desde inicios de la década de 1990 ha comenzado un fuerte proceso inversor y de internacionalización de empresas chilenas, producto de ventajas competitivas adquiridas basándose en reformas tempranas en la economía, y atraídas por las reformas (privatizaciones) que iniciaron las economías vecinas. El destino de estas inversiones ha sido mayoritariamente Argentina, seguida de Perú y Brasil, y éstas se han concentrado en primer lugar en los sectores de la energía y la industria. El comercio y los sectores financieros también resultan ser destinos importantes.¹⁷

Este fenómeno refleja asimismo un cambio de estrategia de algunas empresas industriales involucradas, las que desde mediados de los años noventa han pasado a utilizar la inversión como instrumento preferente de apertura y expansión hacia mercados externos, ya sea para evitar barreras comerciales o por la ventaja comparativa que representa producir directamente en el mercado de destino. Con todo, los casos estudiados muestran que estas inversiones producen tanto un proceso de reemplazo de exportaciones como de actividades complementarias o adicionales a las exportaciones (CCS, 1999, pp. 22-23).

Información de prensa y análisis especiales indicarían que parte del fenómeno de inversión en el exterior estaría revirtiéndose, ya sea por problemas de rentabilidad como por dificultades en los marcos institucionales que operan en los mercados de destino. De hecho, los registros de la CCS indican que desde 1996 estas inversiones han ido disminuyendo por ventas o reorganización de filiales. Por otra parte, hacia el final de la década las inversiones se orientaban más a ampliaciones que a privatizaciones. Sin embargo, ciertos sectores sostienen el proceso de inversión, aisladamente o en alianzas estratégicas, como una decisión empresarial de expansión de más largo plazo; este sería el caso de los sectores silvícolas, agroindustrial y algunos rubros de comercio.¹⁸

2. Estrategia y políticas de inserción

La estrategia de apertura exportadora en Chile iniciada a mediados de los años setenta y que llevó de un modelo de sustitución de importaciones a uno de apertura global de la economía, si bien ha mantenido sus lineamientos centrales de liberalización, presenta importantes reestructuraciones a lo largo de sus 25 años de implementación. Para ilustrar este proceso, la sección presenta una apretada síntesis de sus principales hitos para luego analizar las orientaciones, políticas y debates más recientes.

¹⁷ Debido a distorsiones en la información estadística, diversas fuentes indican diferentes órdenes de importancia entre estos cuatro sectores, pero tienden a coincidir en señalarlos como los principales.

¹⁸ Estos antecedentes surgen del análisis de las estrategias empresariales como reacción a la crisis, frente a lo cual algunas decisiones se orientan a cambios de mediano y largo plazo en su estructura productiva (CCS, 2000a).

a) Reformas estructurales y política comercial¹⁹

La primera etapa de cambios, caracterizada como una reforma comercial “radical”, redujo fuertemente los niveles y dispersión de tarifas, así como las medidas no tarifarias. La disminución del sesgo antiexportador, sumado a la acumulación de capacidades existentes antes de la reforma, en cuya gestión el Estado había tenido un papel protagónico, y la recesión interna indujeron un notable crecimiento exportador en la segunda mitad de los años setenta. Concluye esta etapa –1974-1979– con un arancel fijo de 10%, la fijación del tipo de cambio con fines de estabilización, un importante crecimiento de la economía entre 1976 y 1981 y una impactante caída del producto gatillada por la crisis internacional de 1982-1983. A partir de ese momento, la autoridad revierte la rebaja arancelaria, aunque persiste un sólo nivel tarifario que alcanza al 35%, para retomar la senda de liberalización unilateral sólo en 1985.

La segunda etapa de reforma comercial, “moderada”, complementada con una estrategia más activa de promoción de exportaciones, se acompaña de otras reformas estructurales de la economía, en particular una segunda etapa de privatizaciones en sectores no transables e incentivos a la inversión que empujaron el sostenido crecimiento iniciado en la segunda parte de los años ochenta. Entre tales incentivos, aquellos dirigidos a la inversión extranjera –DL 600 y capítulo XIX, que favorecieron a los sectores de minería, industria forestal y de servicios– indujeron importantes procesos de reestructuración y aumentos de productividad.²⁰ Por su parte, el aprendizaje de la crisis de inicios de los años ochenta indujo una nueva etapa de regulación del sistema financiero, lo que contribuyó, además, a sostener la reforma. Tanto la tasa de interés como el tipo de cambio propiciaron la inversión productiva y la diversificación exportadora.

b) La política “lateral” de los años noventa: contexto de regionalismo abierto²¹

El primer gobierno de la década de 1990 definió una reorientación en su estrategia de inserción internacional, en el marco de un resurgimiento del regionalismo y constitución de grandes bloques –Unión Europea, bases del TLCAN– y de la recuperación democrática, que posibilita y demanda una reinserción a la vez política y económica. El argumento principal para este cambio, que se traduce en la búsqueda de acuerdos comerciales con diversos socios, es la necesidad de profundizar la apertura con instrumentos que permitan logros más rápidos o profundos que los obtenidos por la apertura unilateral y por el avance multilateral. Con este tipo de acuerdos, además de los efectos estáticos previsible –de creación y desviación de comercio²²– se pretende alcanzar efectos dinámicos como resultado del aumento en el tamaño de mercado, lo que induciría economías de escala y aprendizaje, y mercados ampliados que constituyen un aliciente para la IED.

Por su parte, al orientar la apertura hacia países de la región, de similar desarrollo al chileno, se lograría exportar bienes o servicios más elaborados y por tanto con mayor impacto en la economía nacional, lo que resultaría favorable a la “segunda fase exportadora”.²³ Asimismo, podría

¹⁹ Existe abundante material de análisis de todo este proceso, entre el cabe destacar: Ffrench-Davis y otros (1992); Meller (1993); Pietrobelli (1993); y CEPAL (1995). Véase también CEPAL (1994) y Moguillansky (1999); para la segunda etapa de reformas.

²⁰ Esta inversión llegó a constituir más del 20% de la formación bruta de capital fijo en el período 1987-1989 (Calderón y Griffith-Jones, 1995). En los años noventa, la inversión extranjera como porcentaje del PIB pasó de un 4.5% en 1990 a un 15% en 1999, aunque a lo largo del período osciló en un rango entre 3% y 9% (CIE, 2000).

²¹ Sáez y Valdés (1999) utilizan la idea de “política comercial lateral” para referirse a la política de acuerdos implementada por Chile durante los años noventa. Varias de las ideas presentadas en este punto proceden de ese artículo y de Agosin (1997). Véase también Pizarro (1994) y van Klaveren (1998).

²² La desviación que induciría esta apertura resultaría reducida por el bajo nivel arancelario NMF, que era 11% desde 1991 (8% en el año 2001), porque los acuerdos se suscriben con los principales socios y porque existe una estructura de importaciones diferenciada según los socios.

²³ Ya fue comentado el carácter diferenciado de las exportaciones dirigidas al MERCOSUR y a la CAN (véase el cuadro 6).

aprovechase la proximidad geográfica y cultural que presentan los mercados vecinos, disminuyendo así el sesgo en contra del comercio intrarregional que muchas veces presentan las condiciones de infraestructura, comercialización o comunicación entre ellos. Se esperaba además de estos acuerdos, que indujeran mayores ritmos en la armonización de normas y una disminución en los costos de transacción para los negocios internacionales. En el acuerdo con el MERCOSUR existían, al mismo tiempo, propósitos de acercamiento político, lo que actualmente se expresa en la participación en diversas instancias de coordinación del bloque, en la búsqueda de posiciones comunes frente a negociaciones conjuntas hacia el ámbito extrarregional y eventualmente, en su total incorporación al bloque, intentando mantener la autonomía de la política comercial nacional.

Conforme a esta nueva orientación, desde 1991 en adelante el gobierno ha suscrito acuerdos bilaterales con nueve países y tres bloques de integración - MERCOSUR, Unión Europea y Mercado Común Centroamericano (MCCA)²⁴ -, actualmente negocia acuerdos de libre comercio con dos importantes socios - Estados Unidos y Corea -, mientras se encuentra en la fase de estudios previos al proceso negociador con Japón. Al mismo tiempo, participa en negociaciones y compromisos plurilaterales y multilaterales en la ALADI, la APEC, el ALCA y la OMC. Todos los acuerdos comparten objetivos básicos, como son: i) establecer un espacio económico ampliado en términos de bienes, servicios y factores; ii) ampliar, diversificar y facilitar el intercambio comercial; iii) alcanzar disciplinas comerciales y mecanismos de solución de diferencias que aseguren el adecuado acceso a mercados; y iv) estimular inversiones. Sus diferencias en amplitud, niveles y profundidad de los compromisos dependen en gran medida de la trayectoria de las relaciones con los socios (véase el esquema 1).

²⁴ Este último supone negociaciones bilaterales con sus países miembros para definiciones más precisas de la mutua liberalización, las que se encuentran en diversos grados de avance a la fecha.

Esquema 1

CHILE: ACUERDOS COMERCIALES Y PRINCIPALES TEMAS

Ámbito del acuerdo ²⁵	Carácter del acuerdo	Temas especiales	Avances destacados	Propósitos destacados de Chile
Bilaterales (por orden cronológico)				
Argentina (1991-1992)	ACE 16	ADT (1986), APPI (1995) Integración física	Tratado de Integración minera (2000)	
México (ACE:1991-1992 y TLC: 1998-1999)	ACE 17 absorbido por el TLC		ADT, Servicios, Inversiones, Propiedad Intelectual	
Venezuela (1993)	ACE 23 → ZLC	APPI (1994)	Excepciones eliminadas	
Bolivia (1993)	AAP (ACE 22)	APPI (1999)	Ampliación de productos liberalizados	Profundizar Acuerdo → ZLC
Colombia (1993-1994)	ACE 24 → ZLC		Excepciones eliminadas	Incluir Servicios e Inversiones
Ecuador (1994-1995)	ACE 32 → ZLC	APPI (1996)		
Canadá (1996-1997)	Tratado de libre comercio ZLC prevista 2003	Servicios e Inversiones, Anexos ambiental y laboral, condiciona preferencias con existencia de subsidios, eliminación de Antidumping, ADT		
Perú (1998)	ACE 38 → ZLC	Condiciona preferencias con existencia de subsidios		Incluir Servicios
Cuba (1998-...)	AAP			
MERCOSUR (1996)	ACE 35	Infraestructura, Eliminación del <i>drawback</i> (año 6). Argentina: ver arriba, Paraguay-APPI (1997), Uruguay-APPI (1999)	Diálogo Político y coordinación de políticas macro	Profundizar Acuerdo, ZLC prevista 2004
Unión Europea (1996-1999)	Acuerdo Marco de cooperación: Asociación político económica (→ Tratado de libre comercio)	Diálogo Político, Defensa de consumidores	Preparación de negociaciones de liberalización comercial (desde 2000)	Desarrollar negociaciones arancelarias entre 2001 y 2002.
MCCA (1999)	Tratado de libre comercio	Normas comunes aprobadas. Protocolos bilaterales en negociación. El Salvador APPI (1999)	Negociación arancelaria concluida con Costa Rica, El Salvador y Nicaragua	
PLURILATERAL Y MULTI LATERALES				
OMC (1994-95)	Acuerdo Multilateral	Agricultura, Servicios, Reglas, Subsidios, S. de Controversias, Propiedad Intelectual	A. Telecomunicaciones y de Servicios Financieros	Ronda del Milenio
APEC (1994)	Acuerdo de Cooperación Liberalización unilateral	Promoción de inversiones, Cooperación tecnológica		Oferta de liberalización al 2010
ALCA (1998-...)	Acuerdo Plurilateral → Tratado de libre comercio	Los mismos temas que a nivel multilateral	1998: inicio de negociaciones	Definir programa (inicio liberalización para ZLC → 2005). Chile propone anticipar
ALADI (1980-1981)	Asociación de Integración			Liberación de Intercambios

Fuente: Esquema propio a base de DIRECON (2000a y b) y web institucional: www.direcon.cl.

Notación: ACE: Acuerdo de Complementación Económica en el marco de la ALADI, propenden al libre comercio para el universo de bienes (ZLC). AAP: Acuerdo de Alcance Parcial (o Zona de Preferencia Comercial para un conjunto de productos). Tratado de libre comercio, tiene un alcance mayor que los ACE en cuanto a materias incorporadas. ADT: Acuerdo de Doble Tributación. APPI: Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones vigente a enero 2000 (y año de publicación en el diario oficial). Los países no indicados con APPI se encuentran en diversas etapas del proceso de aprobación.

²⁵ Entre paréntesis las fechas de firma y entrada en vigencia del Acuerdo respectivamente. En el caso de México el tratado de libre comercio de 1998 reemplaza el ACE de 1991; y en el de Argentina, el ACE de 1991 queda absorbido en lo comercial por el acuerdo con el MERCOSUR, pero sigue vigente en otros aspectos.

Resulta difícil evaluar los efectos de esta orientación en términos de comercio, puesto que su evolución no depende sólo de las preferencias establecidas, ya que condiciones macroeconómicas, coyunturales o cambios estructurales en los países socios pueden incidir fuertemente sobre la magnitud y la dirección de los flujos.²⁶ Asimismo, y como ya se indicara, los efectos comerciales de los acuerdos son sólo una parte de los resultados esperados. Con todo, el resultado más visible es la existencia de aranceles diferenciados y claramente menores al arancel nominal vigente en Chile (actualmente 8%), según el país de procedencia de las importaciones.²⁷ Más importante, sin embargo, resulta el incremento y la diversificación de las exportaciones en los años noventa hacia los socios con acuerdos y la contribución de varios de estos flujos, por ejemplo hacia México y la Comunidad Andina, a la reducción inicial de los efectos negativos de la reciente crisis (DIRECON, 2000a).

En cuanto a nuevas negociaciones, de modo particular en la negociación con la Unión Europea, el interés ha estado en la estabilización del acceso a mercados –a través del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)– y en lo relativo a barreras no arancelarias, máximos arancelarios (*peaks*) y escalonamiento.²⁸ Por otra parte, y como se verá más adelante, existe una serie de conflictos de Chile con esta área, los que han llegado al sistema de solución de controversias de la OMC. Respecto de la Unión Europea así como de los principales mercados de los países desarrollados los exportadores prestan especial atención a medidas neoproteccionistas en ámbitos como normas técnicas, laborales o ambientales. Por su parte, esta área de negociación presenta un interés político y de cooperación.

Con respecto a Estados Unidos, luego del prolongado estancamiento en la negociación por la no aprobación de la vía rápida, desde fines de noviembre del 2000 –cuando se hizo el anuncio de la decisión de negociar un tratado de libre comercio– se han desarrollado rápidas gestiones e iniciado la negociación, que se prevé podría concluir dentro del 2001. La velocidad prevista en este proceso, de acuerdo con la voluntad política de ambos gobiernos, se atribuye además a la experiencia acumulada con los acuerdos previos vigentes con Canadá y México, al proceso negociador en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y particularmente al trabajo que ambos gobiernos venían desarrollando desde 1998 en la Comisión Bilateral de Comercio e Inversiones, a través de diversos grupos técnicos. Tanto en ésta como en la Comisión Bilateral agrícola, se han revisado cuestiones bilaterales y multilaterales, así como la resolución de problemas concretos que afectan al comercio entre ambos países.

Las expectativas favorables planteadas desde los ámbitos público y privado respecto de esta negociación se relacionan con los potenciales efectos de atracción de inversión, el abaratamiento de importaciones de bienes intermedios y de capital, las posibilidades de cooperación en ámbitos de la “nueva economía”, el perfeccionamiento en el acceso a mercados²⁹ y de las disciplinas aplicadas –antidumping en particular–, la agilización de la solución de conflictos (teniendo en cuenta la

²⁶ Una evaluación realizada sobre los efectos del acuerdo con el MERCOSUR en la industria chilena mostraba el tipo de cautelas que deben considerarse (Meller y Donoso, 1998). Distintos enfoques sobre evaluaciones se recogen en el libro citado y en Sáez y Valdés (1999). Véase también Agosin (1997). Más recientemente, Porta y Peirano (2000), han desarrollado una metodología que permite identificar aquellos productos más sensibles a las desgravaciones en acuerdos bilaterales, como aquellos donde los socios no presentan ventajas comparativas nítidas. Entre ellos, y considerando los acuerdos de Chile con México, Venezuela, Colombia y Ecuador, estarían exportaciones chilenas de alimentos procesados, manufactura y tejidos de algodón, y fertilizantes manufacturados.

²⁷ De acuerdo con cifras de la CCS, de mayo del 2000, con un arancel vigente del 9%, el promedio efectivo fue de 6.5%; mientras que las importaciones de América Latina ingresaban al país con un arancel promedio de 3.3%, donde los productos de México, Colombia y Canadá pagaron los aranceles más bajos.

²⁸ Hasta la fecha se está en la fase de preparativos de las negociaciones, las que se prevé iniciar a mediados del 2001.

²⁹ Aunque el arancel promedio es muy bajo, menos de 1%, algunas exportaciones importantes –paltas, vino– enfrentan tasas más significativas o barreras de otra índole que se espera aliviar, además de: disminuir el grado de escalonamiento, una mayor estabilidad del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), y condiciones más homogéneas con los principales competidores en los principales rubros de exportación –fruta, cobre, salmones, maderas con elaboración– en muchos de los cuales México y Canadá se ven favorecidos por el TLCAN (DIRECON, 2000c; Ministerio de Economía, 2000, pp. 63-75).

costosa experiencia en los casos de las uvas y el salmón) y el reforzamiento del avance del ALCA. Sin embargo, es en algunos de estos mismos temas –como el antidumping– donde se prevén las mayores dificultades. Por otra parte, los temas laborales y ambientales, sobre los cuales existe la experiencia del acuerdo con Canadá, pueden presentar también dificultades habida cuenta que Estados Unidos ha propuesto seguir el modelo del reciente acuerdo con Jordania, que resulta más exigente que el mencionado con Canadá. Algo similar puede plantearse respecto de la regulación sobre la inversión, con normativas más restrictivas, sobre todo en materia de requisitos de desempeño. Más complejos pueden ser los efectos cruzados en la relación paralela con otros países o bloques –el MERCOSUR en particular–, la desviación de comercio respecto de Europa o Japón, y la persistencia de falta de vía rápida.

Con los países del Asia, además de compartir la pertenencia a la APEC,³⁰ nuevas orientaciones de política comercial en estos países llevaron a negociaciones con Corea en el formato del tratado firmado con Canadá. Sin embargo, éstas han enfrentado algunas dificultades en el ámbito del sector agrícola coreano. Asimismo, se desarrollan actualmente trabajos preparativos para una potencial negociación con Japón. Otros países del bloque también han entrado en negociaciones bilaterales, como son los casos de México-Japón y Estados Unidos-Singapur.

Finalmente, cabe mencionar que si bien los resultados concretos obtenidos hasta ahora han sido escasos en términos de liberalización comercial dentro del ALCA y la APEC, el gobierno y algunos segmentos del sector privado valoran enormemente el aprendizaje negociador obtenido en esas instancias, la mayor transparencia y conocimiento de los países socios, la cooperación promovida y algunos avances en materia de facilitación de comercio, por ejemplo en lo relativo a la definición de estándares en rubros electrónicos, de alimentos y juguetes en el caso de la APEC.

c) Continuación de la apertura unilateral

La reorientación señalada en el apartado anterior respecto de una apertura negociada complementa la continuación del proceso de apertura unilateral, que ya en 1991 se había expresado en una rebaja arancelaria de 15 a 11%. En 1998 se acordó una nueva disminución por medio de un proceso gradual –reducción de 1 punto por año– entre 1999 y 2003, para llegar hasta un 6%. Esta decisión fue el resultado de un largo proceso de negociaciones entre los agentes económicos nacionales como se anota a continuación.

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

Las discusiones que tuvieron lugar posteriormente giraban en torno de: i) el ritmo o gradualidad de la desgravación,³¹ ii) la homogeneidad intersectorial en tiempos y niveles;³² iii) su

³⁰ Dentro de esta asociación, el país ha comprometido la liberalización para el año 2010.

³¹ La propuesta original del ejecutivo consideraba la rebaja de tres puntos el primer año y un punto adicional en los dos años siguientes.

³² La discusión sobre homogeneidad, ausente desde hace mucho tiempo en los debates sobre política comercial en Chile, consideraba la existencia de “perforaciones” ya presentes en el arancel, tanto por los acuerdos comerciales, como por algunos instrumentos específicos: bandas de precios agrícolas, reducción del pago de derechos de importación de bienes de capital, liberalización de productos informáticos. Más recientemente, y con el objeto de apoyar la reactivación, un gremio empresarial (la Cámara de Comercio de Santiago) ha planteado rebajar los aranceles a los bienes de capital a un 5.5%, apoyado en los diferenciales y el valor del arancel efectivo según indicado en una nota anterior.

oportunidad, habida cuenta de los efectos de la crisis; y, iv) el requisito de compensación tributaria, por la disminución de ingresos fiscales de recaudación. Los grupos potencialmente más afectados por la rebaja –agrícola y PYME– fueron también los más activos en la discusión. Con respecto a ellos, se establecieron algunas compensaciones, en cierta medida financiadas con los recursos liberados por el desmantelamiento de instrumentos para el ajuste a compromisos multilaterales (véase el recuadro 1). También fueron definidos compromisos tendientes a perfeccionar los mecanismos de defensa comercial.³³

d) La promoción de exportaciones³⁴

Considerando el papel clave que juegan las exportaciones en el proceso de inserción, la promoción de exportaciones ha sido una de las funciones más valoradas de la política comercial. En los años noventa el “acceso a mercados”, facilitado por los acuerdos comerciales bilaterales se agrega a los instrumentos generados desde mediados de los ochenta y destinados a diversificar la oferta exportadora, entre los que se cuentan incentivos tributarios, financieros, aduaneros y de apoyo institucional. La evolución del tipo de cambio, el desempeño institucional y la simplificación administrativa también contribuirían a explicar el persistente dinamismo exportador hasta 1997 (Tomic, 1996; Macario, 1998).

A pesar de lo anterior, el diagnóstico compartido sobre el concentrado patrón de exportaciones en mercados, productos y empresas, y otros cambios del entorno internacional, indujeron en los últimos años esfuerzos de perfeccionamiento del fomento exportador siguiendo tres líneas de acción: i) la ampliación de la base exportadora; ii) su consolidación, mediante el apoyo a empresas que pierden competitividad, y teniendo en cuenta la alta rotación de estas empresas; y iii) el desarrollo de nuevos negocios, vale decir el fomento dirigido a las fases más avanzadas de internacionalización de las empresas. Esta área de la política debía ajustar, además, varios de sus instrumentos a los compromisos adquiridos internacionalmente.

Para encarar esos nuevos desafíos, el organismo de fomento –PROCHILE– planteó una estrategia orientada por la “inteligencia de mercados”, además de cambios institucionales como su transformación en una corporación pública con mayor participación del sector privado.³⁵ En particular, proponía adaptar sus programas hacia un enfoque basado en el eje “mercado-producto” que enfatizaría la adecuación de la oferta exportable hacia los mercados más dinámicos (Ministerio de Economía, 1998). A lo anterior, la institución promotora agregaba la necesidad de un mayor protagonismo en las negociaciones internacionales, la ampliación a temas como la inversión, los servicios, los aspectos ambientales y culturales de las relaciones de comercio (PROCHILE, 1997a).

Las propuestas más recientes sobre esta tarea, que se reseñan en el punto 2.g *infra*, pueden representar un punto de inflexión en estas materias. Sin embargo, esas iniciativas capitalizarían la experiencia y valoración positiva de la relación público-privada que se ha establecido a lo largo de más de una década, como se muestra en el capítulo siguiente.

e) Políticas competitivas y macroeconómicas de contexto

La *política de competitividad* de Chile en los años noventa fue definida desde los inicios de la década en un contexto de crecimiento de la economía y profundización de la inserción internacional. Esta política ha mostrado una reorientación de los instrumentos dirigidos desde la

³³ Todos estos compromisos quedan establecidos en la Ley de reforma arancelaria, N°. 19589 del 28 de octubre de 1998.

³⁴ Las características de esta política a lo largo del proceso de apertura pueden verse en Ossa (1993); Pietrobelli (1993); y otros documentos citados en los párrafos siguientes.

³⁵ El proyecto al respecto ha tenido una larga discusión en el ejecutivo y con el sector privado pertinente.

oferta hacia la demanda (o hacia criterios de demanda),³⁶ enfatiza la horizontalidad, promueve la asociatividad entre agentes y el cofinanciamiento público-privado, concibiendo la prescindencia gradual de la participación pública. Estos principios, en general, armonizan con las normas multilaterales, respecto de las cuales se hicieron relativamente pocos ajustes aunque en instrumentos considerados importantes para el desarrollo exportador como el Sistema Simplificado de Reintegro a Exportadores, el Sistema de Pago Diferido para la importación de bienes de capital y el Régimen para la Industria Automotriz. (véase el recuadro 1).

Recuadro 1

SUBSIDIOS EN EL FOMENTO EXPORTADOR CHILENO: ANTECEDENTES Y MODIFICACIONES

Antecedentes: los principales instrumentos de subsidio a la exportación se describen a continuación:

Sistema Simplificado de Reintegro a Exportadores (Ley 18.480 de 1985): contempla el reintegro de 10%, 5% o 3% sobre el valor FOB de las exportaciones menores no tradicionales, de acuerdo a topes en el monto exportado y otras consideraciones de exclusión fijadas por ley anualmente.

Sistema de Pago Diferido de Derechos de Aduana y Crédito fiscal para la importación de bienes de capital (Ley 18.634/1987): permite diferir en el tiempo el pago de derechos aduaneros, o castigar (crédito fiscal) total o parcialmente cada cuota de acuerdo al porcentaje de producción exportada (cuando corresponda). También prevé crédito fiscal para el caso de compra de un bien de producción nacional.

Nuevo Régimen para la Industria Automotriz ("Estatuto Automotriz", Ley 18.483 de 1985): contempla un régimen suspensivo de pago de aranceles para las empresas ensambladoras por la importación de componentes, un sistema de "intercambio compensado", crédito fiscal por integración nacional en vehículos transferidos en el país, y por estímulo a la exportación de componentes nacionales.

Modificaciones: la ley de rebaja arancelaria (Ley 19.589 de 1998), modifica los dos primeros instrumentos para adecuarlos a la OMC, en un proceso que concluye en el 2003. En el Reintegro simplificado la tasa máxima de 10% sobre las exportaciones converge a un 3% de un modo gradual entre 1999 y 2003, el nivel de 5% actual se lleva a un 3% en el 2003, con lo que a partir de esa fecha persiste sólo el nivel de 3%. En el pago diferido de aranceles sobre bienes de capital se prevé la eliminación por etapas desde la fecha de publicación de la ley, de la posibilidad del pago en cuotas y del beneficio de castigo de la deuda de los derechos de importación por parte de los exportadores. Adicionalmente, la ley prevé que se adecuen a los nuevos niveles arancelarios: las bandas de precios aplicadas a productos agrícolas y los aranceles sobre partes y piezas que tienen tratamiento especial en el Estatuto Automotriz.

También se han notificado al Comité de subsidios de la OMC, el Programa de Apoyo a la Gestión de Empresas Exportadoras (PREMEX) y un par de programas de apoyo a zonas extremas. Parte del Régimen automotriz concluyó su operación en 1998 mientras que el intercambio compensado, notificado como *TRIMS* ante la OMC, debería agotarse en el 2000.

Fuente: Banco Central (1997); OMC(1997)

En el "Programa de desarrollo de la competitividad. Chile: 1998-2003", elaborado durante 1998, se hizo un esfuerzo de ajuste a estas políticas que contemplaba varias de las modificaciones recientes de los instrumentos mencionados, y que han sido incorporadas en la ley de reforma arancelaria. Esta propuesta, formulada en el seno del Comité Interministerial de Desarrollo Productivo que coordina el Ministerio de Economía, se realizó con la participación de organismos

³⁶ Es el caso de los fondos concursables a los que postulan empresas u otras instituciones ejectiones de proyectos o actividades en beneficio de las primeras.

privados, además de otros organismos públicos –como la CORFO, PROCHILE y el SENCE, especializados en el fomento empresarial, la promoción de exportaciones y la capacitación, respectivamente. Su propósito era enfrentar las dificultades de carácter macroeconómico –tasa de interés, tipo de cambio– que afectaban en esos años a los exportadores. También dicha propuesta se elaboró debido a la necesidad de adecuar los instrumentos a los compromisos multilaterales (OMC). La reorientación definida allí, que mantiene una preocupación especial por las PYME, implica reforzar el fomento tecnológico productivo, los ajustes a requisitos ambientales (“producción limpia”), la capacitación y el fomento exportador, al tiempo que se adecuan y desarrollan instrumentos financieros en tales ámbitos (Ministerio de Economía, 1998).

En el Ministerio de Economía radican importantes responsabilidades para el desarrollo de la competitividad y este organismo ha ido difundiendo la idea de competitividad entendida en un sentido amplio.³⁷ Al respecto, la evaluación efectuada por este organismo para el sexenio 1994-2000, muestra como sus principales ejes de acción: la regulación de la competencia; el fomento productivo; el apoyo a la inserción internacional; y el diálogo social. Por otra parte, las reorientaciones o nuevos énfasis que tomarían estas tareas pueden desprenderse del programa 2000-2006, donde se plantea:³⁸ otorgar un nuevo impulso al desarrollo exportador; avanzar en la innovación tecnológica empresarial; estimular la producción pesquera con mayor valor agregado y fomentar la acuicultura; e incrementar la capacidad exportadora de bienes de capital, insumos y servicios para la minería.

En síntesis, los esfuerzos para la elevar la competitividad estuvieron orientados durante una parte importante de los años noventa al desarrollo de la denominada “segunda fase exportadora”, concebida inicialmente como un avance hacia las exportaciones de manufacturas o productos más elaborados a partir de los recursos naturales. Esta propuesta fue revisándose a lo largo de la década, para vincularla también al potencial desarrollo de las exportaciones de servicios y a la inicialmente creciente inversión que el país efectuó en particular en sus países vecinos en sectores como la energía, el comercio y los sectores financieros.³⁹

Un dilema permanente planteado en la política global ha sido la horizontalidad vs. la selectividad sectorial de los instrumentos. En principio el gobierno ha priorizado la horizontalidad *ex ante*, sin embargo, más recientemente se propone un avance hacia una selectividad en sectores “genéricos”, como pueden ser la biotecnología o las tecnologías de la información. En la visión de largo plazo, si bien el grueso de la política tuvo un carácter “horizontal” (o no selectivo), entre sus excepciones pueden encontrarse precisamente varios de los sectores de mayor significación en el desarrollo exportador, como el conglomerado forestal, la industria del salmón y la industria automotriz (Agosin, 1997).⁴⁰ Finalmente esta política se complementa con los instrumentos de promoción comercial, a través tanto de las negociaciones de acuerdos de liberalización como de aquellos explícitos de promoción de exportaciones, ya analizados en el punto anterior.

El *contexto macroeconómico*. Luego de la experiencia y aprendizaje de la crisis de inicios de los años ochenta el manejo macroeconómico se hizo más prudencial y promotor del desarrollo por la vía de asegurar niveles de estímulo a la inversión productiva y al desarrollo exportador, para dos de sus variables básicas: tasa de interés y tipo de cambio. Sin embargo, con la abundancia de capitales ingresados al país, particularmente durante los años noventa, los efectos de la globalización financiera y las repercusiones de las crisis originadas en distintos países en

³⁷ Desde 1990, este ministerio asume el papel de impulsar reformas para elevar la competitividad global de la economía y a perfeccionar el funcionamiento de los mercados. A partir del nuevo gobierno instalado en marzo del 2000, se integran tres carteras ministeriales para conformar el Ministerio de Economía, Minería y Energía (Ministerio de Economía, 2000; en web: www.minecon.cl: “Balance de Logros del sexenio 1994-2000”, y “Programación del sexenio 2000-2006”).

³⁸ Se indican sólo los temas más vinculados a los objetivos de este trabajo.

³⁹ Sobre segunda fase véase Rosales (1993); Díaz (1995); y Meller (1996b).

⁴⁰ Las bandas de precios también han otorgado un trato diferenciado a los productos agrícolas sensibles.

desarrollo, el manejo de estas mismas variables ha resultado bastante más complejo de lo que pudo ser a mediados de los años ochenta. Particularmente, el proceso de apreciación y de inestabilidad cambiaria han sido dos problemas enfrentados por esta política, con grandes implicaciones en el desarrollo exportador.

En un reciente estudio sobre el manejo de la abundancia de capitales ingresados a Chile y la vulnerabilidad frente a las crisis, Ffrench-Davis y Tapia (2000) llaman la atención sobre las dimensiones de análisis para evaluar las políticas correspondientes. La capacidad de absorción interna de estos recursos, medida en indicadores como las tasas de ahorro nacional, de inversión y del crecimiento del producto, y la dimensión de vulnerabilidad externa, que se refleja en los déficit de cuenta corriente y en la apreciación cambiaria, explicarían los peores resultados obtenidos frente a la crisis asiática (1998-1999) respecto de la del “tequila” (1995). La magnitud de los efectos provocados por la crisis más reciente merece un análisis especial, que se aborda en el punto siguiente.

f) Revisiones en torno a la crisis y la defensa comercial doméstica

Hasta 1997, con el buen desempeño de más de una década, la preocupación central respecto de la inserción chilena se refería a la calidad de su especialización comercial y la sostenibilidad de la dinámica externa, para lo cual se hacían importantes esfuerzos en las políticas de competitividad. Sin embargo, el proceso de apreciación cambiaria ha resultado un freno para el propósito de avanzar al desarrollo de exportaciones de manufacturas o productos más elaborados partiendo de los recursos naturales en que Chile presenta ventajas comparativas, lo cual se ha expresado en las cifras desde mediados de los años noventa (véase el cuadro 3). La apreciación cambiaria es atribuida en buena medida al propio éxito exportador así como al creciente ingreso de capitales, en la forma tanto de IED como de cartera.⁴¹ El proceso de apreciación indujo también un crecimiento importador que superó al de las exportaciones, lo que tuvo como resultado un creciente y riesgoso déficit de cuenta corriente que alcanzó casi un 6% en 1998.

El crecimiento de las importaciones sólo se detuvo en 1999, y luego de más de 15 años de crecimiento de la economía se observó un cuadro recesivo entre 1998 y 1999, primero con una fuerte caída en el ritmo de crecimiento (3.4% en 1998) y luego con una franca disminución del producto (-1.1% en 1999).⁴² En ese contexto, no es de extrañar que las preocupaciones se trasladaran a los temas de defensa comercial. Por ello, en la nueva fase de liberalización unilateral decidida en 1998 se hizo el compromiso de ampliar y ajustar los mecanismos de defensa existentes –en especial mediante la legislación que incorpora el mecanismo de salvaguardias y el ajuste de la regulación *antidumping*– al mismo tiempo que se establece compensar a los sectores más vulnerables (agricultura y PYME). Esta compensación se efectúa, no sólo por la mayor competencia que inducirían los menores aranceles, sino además por la necesidad de reducir o reestructurar algunos instrumentos de fomento disponibles, para las PYME en particular, a fin de cumplir con los compromisos multilaterales.

⁴¹ El país desarrolló una regulación cautelosa al imponer un encaje a capitales de corto plazo, que luego ha ido relajándose (llegó a 0% en 1999), aunque se mantiene como instrumento disponible para defenderse de la volatilidad de estos capitales. El incremento de las inversiones es atribuido a elevadas tasas de interés y al atractivo de sectores con ventajas competitivas que experimentaron importantes reformas desde mediados de los ochenta. (véase Mognillansky, 1999; y Ffrench-Davis y Tapia, 2000).

⁴² Las expectativas sobre los efectos de la crisis fueron poniéndose dramáticamente más pesimistas, primero, debido a los efectos directos negativos que se sumaron al proceso de ajuste mantenido por las autoridades monetarias, y luego, por la lentitud de la reactivación observada todavía hasta fines del 2000. Incluso, en las estimaciones de las autoridades económicas en enero 2001, se revisa a la baja el crecimiento estimado, que llegaría a 5.5%-6%, habiendo sido de un 5.5% en el 2000.

En el marco descrito, la formulación del proyecto de salvaguardias,⁴³ generó durante el primer semestre de 1999 una fuerte discusión entre economistas, gremios y gobierno en torno a distintos aspectos que cabe anotar: i) la necesidad de un instrumento con carácter transitorio para enfrentar las distorsiones del mercado; ii) la señal en materia de política comercial y el riesgo de proteccionismo que este instrumento podía representar; iii) las condiciones de aplicación y plazos previstos (finalmente más estrictos que la normativa OMC); iv) los costos que representaría para los consumidores y para los sectores no sujetos a las medidas de salvaguardias, y, v) los efectos en las relaciones comerciales respecto de países con los que hay acuerdos comerciales. Con posterioridad a la promulgación de la ley de salvaguardias, uno de los aspectos más controvertidos —especialmente en el sector privado— ha sido su aplicación a bienes agrícolas con bandas de precios, los que junto a los productos lácteos han sido hasta el momento los principales destinatarios de ese nuevo instrumento.⁴⁴ Además, fue acogida una petición de salvaguardia para calcetines de fibra sintética, entre otras presentadas por el sector textil, las que estarían estudiándose actualmente. Todas estas medidas han sido cuestionadas y se han pedido compensaciones por parte de los socios con acuerdos comerciales, a los que en general se ha excluido de la aplicación cuando ésta pasa a ser definitiva (por el máximo de un año). Algunas de estas reclamaciones, tanto de países socios con acuerdos como de aquellos que no lo tienen pero presentan un interés comercial en tales productos han tomado la forma de consulta ante el comité respectivo y el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC (OSD) (DIRECON, 2000d).

En relación a lo anterior, durante los últimos dos años también se ha debatido la pertinencia de aplicar bandas de precios. Este instrumento fue implementado a inicios de los años ochenta con el objeto de suavizar las variaciones de precios en productos agrícolas: trigo, harina de trigo, aceites comestibles y azúcar. Un importante problema enfrentado por este instrumento es que los niveles de sobretasas alcanzados han llegado a sobrepasar el arancel consolidado para este tipo de productos ante la OMC, de 31.5%.⁴⁵ Este problema se ha superado transitoriamente con la aplicación de salvaguardias. Pero los sectores industriales que utilizan los productos con bandas de precios como insumos en sus procesos productivos evalúan negativamente este instrumento, debido a su efecto distorsionador de señales económicas. En contraposición, los gremios y la autoridad sectorial agrícola defienden su utilización en virtud de las distorsiones que enfrentan los productos anotados en los mercados internacionales.

g) Nuevos instrumentos de promoción comercial

En la reunión organizada por la Cancillería chilena, que ha sido mencionada anteriormente,⁴⁶ se expresaba una necesidad generalizada de reorientar la estrategia de inserción chilena y, en términos más específicos, su política exportadora. Como se debatieran allí, tanto los desafíos de la “nueva economía”, como algunas limitaciones de la estrategia seguida hasta ahora, cuyos principales lineamientos han sido expuestos en puntos anteriores, han hecho más urgente la formulación de nuevas propuestas, las que efectivamente empezaron a hacerse durante el citado

⁴³ La ley 19.612, publicada en el Diario oficial del 31.5.1999, entró en vigencia el 1.6.1999.

⁴⁴ Las salvaguardias a estos productos fueron solicitadas por parte del Gobierno a la Comisión de Distorsiones. Adicionalmente, para los productos lácteos, que también presentan un arancel consolidado de 31.5%, se había estudiado la aplicación de derechos compensatorios con el objeto de proteger a los productores contra la competencia por subsidios. El uso temporal de salvaguardias se decidió por la dificultad de obtener un *waiver* en la OMC para superar en estos productos el nivel de arancel consolidado.

⁴⁵ En el caso del azúcar, a fines del 2000 fue iniciado el proceso de renegociación del arancel consolidado ante la OMC, lo que era uno de los acuerdos de una de Mesa Agrícola de concertación, y que supone también compensaciones a socios comerciales dentro del mismo rubro, que podrían tomar la forma de cuotas afectas al arancel general (DIRECON, 2000b).

⁴⁶ Encuentro desarrollado entre el 28 de agosto y 1 de septiembre de 2000. Entre los elementos que explican la relevancia del encuentro están el nivel de las autoridades convocantes, la asistencia de la mayoría de los agregados comerciales y agrícolas del país y la presencia de un número significativo de empresarios en los eventos realizados en la capital y en otras ciudades del país (PROCHILE, 2000).

evento.⁴⁷ Es difícil evaluar todavía en qué medida este ejercicio marca un punto de inflexión respecto de las orientaciones seguidas hasta ahora, pero cabe destacar que se acompaña de un reforzamiento a la articulación entre los órganos negociadores y de promoción de exportaciones, lo que revelaría una renovación por lo menos en el ámbito institucional.

En el citado encuentro el gobierno - a través de la dirección de PROCHILE - hizo el lanzamiento oficial de nueve instrumentos de promoción exportadora, con los que se propone responder a “las exigencias y necesidades creadas con la adopción de nuevos modelos tecnológicos y comunicacionales” (véase el recuadro 2).

Recuadro 2
NUEVOS INSTRUMENTOS DE PROCHILE

- ii) Centro de información virtual sobre comercio y marketing electrónico, para promocionar y comercializar productos a través de Internet;
- ii) Nuevas versiones de los Portales institucionales en Internet, dedicados a entregar información y otros servicios del organismo promotor;
- iii) Sucursal Miami.com, oficina virtual de comercialización para PYME del sector agrícola y agroindustrial, como plataforma para penetrar el mercado estadounidense;
- iv) Trade Map Chile, sitio Internet de inteligencia de mercados; v) Cara a cara con Japón, plataforma a través del uso de videoconferencia para resolver diversos problemas en los primeros contactos de negocios;
- vi) Servicios de Información Sectorial (SICOS), es un modelo de comunicación estratégica electrónica para dar información selectiva a través de correo electrónico sobre Centroamérica; además de una serie de Portales verticales, que agrupan empresas de un mismo sector para presentar la oferta nacional en una misma vitrina internacional, como son:
- vii) Chile Trip.cl: para dar a conocer el turismo de intereses especiales;
- viii) Chile Universitario.cl: que reúne a las universidades chilenas y entrega información sobre su institucionalidad y principales actividades, incluidas las exportaciones de esta clase de servicios;
- ix) Chile Cine.cl: para respaldar las acciones de posicionamiento del país como productor de películas.

Fuente: PROCHILE (2000).

Estos instrumentos forman parte de un “relanzamiento” global del esfuerzo exportador con un horizonte de largo plazo, que confirma la orientación a una apertura exportadora a lo largo de un extenso período y se propone profundizarla en el contexto de la creciente competencia externa y de los cambios en la economía asociados a la Internet. Este nuevo esfuerzo, para el que se considera imprescindible la cooperación público-privada, se dirige a reorientar las políticas de promoción a las exportaciones considerando, no sólo cómo vender lo que se produce, sino cómo producir lo que se puede vender. Lo anterior quiere decir que se prevé como necesidad una reestructuración productiva y de la oferta exportadora. Entre los principales desafíos planteados se encuentran la permanencia en el mercado internacional de los agentes exportadores y la ampliación de la base de exportadores –se propone llegar a 300 nuevos exportadores al 2001–, junto con una mayor orientación a las PYME. Asimismo, se hizo ver en diversos paneles del encuentro citado que el proceso de acceso a mercados no representa sólo la llegada de exportaciones sino también de

⁴⁷ Algunos signos explícitos de rezago en materias relacionadas con las nuevas tecnologías de información se encontraban ya expuestos en el diagnóstico efectuado por un gremio respecto a la “economía digital” en Chile (CCS, 2000b)

inversiones, particularmente a través de alianzas estratégicas, tanto con agentes locales como con los principales oferentes en cada rubro.

Un reciente estudio, realizado en el marco de un proyecto conjunto entre los gobiernos chileno y japonés, reseña elementos adicionales que deberían considerarse, particularmente para el acceso a mercados asiáticos, ya sea por la vía de las exportaciones o de las inversiones. Con respecto a las exportaciones indica entre otras necesidades: profundizar información de mercados en materia de requisitos ambientales, el seguimiento al desempeño exportador para atender el problema de la alta rotación de empresas exportadoras, resolver problemas fitosanitarios para la fruta que se dirige hacia el Asia,⁴⁸ y complementar las tareas con I+D en rubros específicos. En cuanto a las inversiones algunas propuestas son: reforzar el papel de Chile como puerta de entrada de Asia a otros países de América Latina, promover la inversión cruzada entre Chile y Argentina, proveer información sobre proyectos concretos más que de entorno de negocios; orientar la promoción a las PYME japonesas (JICA-Minecon-CORFO, 2000).

h) Una apreciación de conjunto

No es aventurado indicar que entre los diversos agentes económicos existe un consenso en la adopción del modelo exportador dentro de la estrategia global de Chile (véase Montero, 1997). Resultan menos consensuados, sin embargo, los lineamientos más específicos para desarrollar este modelo. Tanto la reorientación hacia acuerdos comerciales bilaterales y sus áreas prioritarias, como el contexto macroeconómico en que se inserta, las características de la liberalización en curso o las estrategias respecto del sector agrícola y el debate amplio al interior del sector público, del privado y entre ambos, indican que estaría pendiente una definición más afinada de estrategia.

Lo anterior puede explicarse porque las evaluaciones globales sobre el desempeño comercial desde 1990, si bien constatan la persistencia del crecimiento y diversificación exportadora, hasta antes de la crisis internacional que irrumpió a fines de 1997, han puesto también de relieve el notable crecimiento importador, con persistentes déficit de cuenta corriente y el relativo desaceleramiento en la dinámica exportadora desde mediados de la década de los noventa. Este fenómeno, respondería en parte a las condiciones macroeconómicas, apreciación del peso y altas tasas de interés, pero también de carencias de condiciones estructurales (Díaz y Ramos, 1998). Entre tales carencias se encuentran: el déficit de inversión en factores calificados, como la tecnología y la capacitación, y las dificultades de acceso al mercado de capitales por parte de segmentos significativos de la producción. Estos son los desafíos que empujan la actual revisión y discusión de la estrategia de inserción, como se retomarán en el capítulo IV.

3. El marco multilateral: visiones y estrategias desde Chile

El proceso de inserción y crecimiento observado en Chile desde mediados de los años ochenta se ha desenvuelto en un contexto internacional de apertura más generalizada de los países, y de la región en particular, al tiempo que se han reestructurado tanto las relaciones entre éstos, como entre empresas y sectores productivos. Un ámbito en el que se reflejan y dinamizan a la vez estos cambios son las negociaciones comerciales en que Chile participa. En este plano, los resultados de la Ronda Uruguay, por su carácter más global –en términos de temas y países–, define el marco institucional en que se plantean las restantes negociaciones, ya sea bilaterales con países o bloques dentro y fuera de la región, plurilaterales como la APEC o hemisféricas como el ALCA.

⁴⁸ Las cifras del informe indican que, con excepción de naranjas, limones y manzanas rojas, la penetración en este rubro es mínima (menos del 10% de los envíos se dirigen a países del Asia) y en la mayoría de esos países el acceso, cuando existe, se encuentra condicionado para algunas regiones o por la obtención de licencias.

a) Los efectos de la Ronda Uruguay

Los acuerdos de la Ronda Uruguay, cuyos efectos en términos generales son percibidos favorablemente, han representado para Chile oportunidades o desafíos en distintas materias de interés como: i) la apertura de mercados en general por la vía de rebajas arancelarias y, en particular, por el inicio de la reforma agrícola, aunque persisten los escalonamientos arancelarios y otras barreras comerciales que algunos de los productos chilenos aún deben enfrentar;⁴⁹ ii) el inicio del proceso de liberalización de los servicios, materia en que Chile muestra gran apertura; iii) el desarrollo de reglas en temas como los subsidios, las inversiones (acuerdo sobre Medidas de Inversiones relacionadas con el Comercio, MIC) y la propiedad intelectual (acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, ADPIC), que afectan los espacios disponibles para la definición de políticas y en los que se precisaban algunos ajustes; iv) el perfeccionamiento de reglas sobre medidas contingentes, que disciplinan mejor la defensa comercial, y que el país ha debido enfrentar; y v) mecanismos institucionales que permiten al país defender sus intereses, como de hecho ha debido hacerlo, y otorgan más transparencia al sistema en que éste debe desenvolverse, a través de la revisión sistemática de las políticas comerciales de los países, los requisitos de notificación de medidas y el mecanismo de solución de diferencias.⁵⁰

Las principales modificaciones a instrumentos de la política comercial chilena se inscriben en el acuerdo de subsidios y del MIC, aunque también Chile ha debido ajustar sus instrumentos *antidumping* y de regulación de los derechos de propiedad intelectual (OMC, 1997). Hasta hace un par de años, no se apreciaban mayores dificultades en este proceso, teniendo en cuenta el carácter horizontal de la mayoría de las políticas y el grado de apertura del país. Sin embargo, la evolución de los precios de los productos con bandas de precios ha tornado restrictivo el arancel consolidado de 31.5%,⁵¹ obligando con ello a que el gobierno busque otras alternativas. Como ya se discutiera, la aplicación de salvaguardias en estos casos posterga, sólo por dos años a lo máximo, la búsqueda de opciones de mayor alcance para el ajuste estructural del sector agrícola.

Por lo tanto, los efectos de la Ronda Uruguay han sido heterogéneos sobre distintos sectores, como se puede ver con mayor detalle en el capítulo III. A grandes rasgos, han resultado potencialmente beneficiosos para sectores agrícolas competitivos; la industria no ha debido ajustarse mayormente en cuanto a instrumentos, probablemente más en materia de estándares y con mayores desafíos para las PYME; los servicios empezarán a enfrentar condiciones crecientemente liberalizadas; mientras los sectores agrícolas más tradicionales seguirán enfrentando tensiones derivadas de mercados distorsionados y compromisos exigentes que se había impuesto el país incluso antes de esta última Ronda.

b) Chile ante el sistema multilateral

Los gobiernos de la época fueron muy activos en las negociaciones dentro de la Ronda Uruguay, como también lo han sido en calidad de usuario del sistema y en la preparación de nuevas negociaciones en el ámbito multilateral. Desde la constitución de la OMC, el gobierno ha enfrentado cuatro casos a través del sistema de solución de controversias: tres denunciados por la Comunidad Europea (CE) y uno como denunciante de los Estados Unidos. Algunos de estos casos se revisan sintéticamente en el recuadro 3.

⁴⁹ En términos globales estas barreras podrían ser crecientes en materia de estándares sanitarios, ambientales u otros, como se ha observado en el ámbito de especialización exportadora chilena (Fischer, 1998).

⁵⁰ Ver consideraciones al respecto en DIRECON (1999) y Agosin (1997).

⁵¹ Esta cifra resultó del compromiso de rebajar en un 10% el arancel que Chile había consolidado en la Ronda Tokio (35%).

CONTROVERSIAS DE CHILE EN LA OMC*

-En diciembre de 1997, la primera reclamación presentada por la Comunidad Europea se hizo sobre el impuesto especial aplicado en Chile a las ventas de bebidas alcohólicas importadas, que gravaría discriminatoriamente al whisky con respecto al pisco de producción local. La reclamación derivó en la solicitud de establecimiento de un grupo especial ese mismo año, en la que Canadá, México, Perú y Estados Unidos se reservaron derechos como terceros (este último país estableció luego una reclamación en el mismo sentido).

La misma Comunidad estableció una segunda reclamación y solicitud de celebración de consultas, donde cuestiona la modificación que Chile habría efectuado sobre los citados impuestos –que consideraba el grado alcohólico como parámetro para el nivel impositivo– y solicita un grupo especial, que se establecería en marzo de 1998. De nuevo los mismos países citados, con excepción de México, reservan sus derechos como terceros. Ante el reporte del panel, Chile notifica su intención de apelar y en diciembre de 1999 circula el reporte del grupo de apelación, adoptándose en enero siguiente, por parte del OSD, ambos informes. Enseguida, el país informa que está estudiando la implementación de las recomendaciones de este organismo y en mayo se resuelve por un arbitraje para el plazo –que vence en marzo del 2001– para efectuar los cambios que Chile debe hacer a su sistema impositivo. Se encuentra en etapas finales la aprobación del proyecto de ley definido al respecto, el que homologaría los impuestos a licores en un plazo de dos años, al nivel del actual impuesto al pisco que es de 27%.

-Un nuevo caso presentado es la reclamación de la Comunidad Europea en abril del año 2000 debido a la prohibición de descargar y transitar la pesca de pez espada por puertos chilenos. Al que Chile esta contraponiendo los argumentos de conservación de recursos altamente migratorios y la soberanía sobre sus puertos. Este caso también está siendo analizado por la CONVEMAR. A mediados de diciembre del 2000 la prensa informaba de una posible solución pactada.

Fuente: (web OMC: www.wto.org) y prensa nacional reciente

* Existe un caso anterior a los expuestos (1995-1996), resuelto por acuerdo mutuo en el que la CE retira una disposición que existía en Francia sobre denominación de ostiones, ante el reclamo que efectuaron Canadá, Perú y Chile, por la pérdida de competitividad que imponía a sus productos de exportación. También está en proceso de consultas, una reclamación de Chile por subsidios sobre las conservas de durazno de un país de la Comunidad y se plantearía un eventual caso frente a restricciones de la Unión Europea a importaciones de harina de pescado.

Con todo, la aplicación cuestionada por algunos países de las disciplinas definidas en la Ronda Uruguay ha generado dificultades a las exportaciones nacionales, como ha ocurrido por ejemplo con las acusaciones de *dumping* y subsidios efectuadas por el gobierno de Estados Unidos sobre la industria del salmón.⁵² Con este mismo país han habido varios recursos similares aunque de menor envergadura con relación, entre otros, a maderas elaboradas –denuncia de carácter ambiental–, y la acusación de *dumping* a las exportaciones de callampas (importadas de varios países entre los que se cuenta Chile). Con respecto al caso del salmón, Chile hizo en 1997 una reclamación ante la OMC por la investigación de derechos compensatorios iniciada por el Departamento de Comercio de los

⁵² Este caso se originó en la demanda de productores de tres estados en Estados Unidos en 1997, que denunciaban que las importaciones de salmónes desde Chile estarían sujetas a *dumping* y serían beneficiadas por subsidios (28 programas), provocando daño a la industria local. Luego de un costoso procedimiento, el proceso concluyó en la no aplicación de derechos compensatorios y en la aplicación de una sobretasa arancelaria promedio de 4.54 % respecto a la existencia de *dumping*. Luego del examen de 19 programas de subsidios, la investigación concluye que algunos no constituían efectivamente subsidio o no estaban en uso, y otros -si bien podían ser recurribles- no alcanzaban en su conjunto al 2% de beneficio considerado de *minimis* (web DIRECON: www.direcon.cl, informes de junio-julio 1998).

Estados Unidos (DOC), que no tendría suficiente evidencia de daño. El gobierno también ha cuestionado la representatividad de la industria denunciante (web OMC: www.wto.org/wto/dispute/bulletin.htm).

Estas situaciones generan la necesidad de monitorear las barreras enfrentadas por las exportaciones y las inversiones, y a partir de tales observaciones definir estrategias de defensa de mercados. Con este propósito surgió la iniciativa conjunta con el sector privado de configurar anualmente un catastro de barreras (Ministerio de Economía, 2000). Por la misma razón existe un interés manifiesto por conformar un fondo que permita asumir la costosa defensa comercial en mercados de destino.

En función de sus intereses y teniendo en cuenta las situaciones presentadas, las propuestas de Chile en la etapa preparatoria de la III Conferencia de la OMC, realizada en Seattle a fines de 1999, fueron de apoyo para el lanzamiento de una ronda global de negociaciones, promoviendo la continuación de la reforma agrícola y de la liberalización de servicios, así como la revisión de la normativa *antidumping*. Con excepción de esta última, las restantes propuestas fueron efectuadas en agrupaciones con otros países, como los “Amigos de la Ronda”, el grupo Cairns, y también con Australia y Nueva Zelanda.

La presentación del gobierno durante dicha Conferencia, puntualizó la visión crítica sobre la forma en que sigue operando el comercio en el sector agrícola y las dificultades que genera para superar la pobreza. En cuanto a disciplinas de comercio, alertó sobre el peligro de discriminación proteccionista de los mecanismos *antidumping* y de las compras gubernamentales, y propuso buscar soluciones equilibradas en temas ambientales y laborales. Finalmente, planteó la necesidad de crear nuevos canales de participación para la sociedad civil (Documento OMC: WT/MIN (99) /ST/51). En este último aspecto, el representante del gobierno asumió durante la conferencia la conducción de un grupo de discusión en la materia.

II. Marco institucional, vínculo público-privado y percepciones de los agentes

1. El contexto general

El conjunto de políticas y reformas que han conducido al desempeño observado del sector externo, han tenido aparejado un proceso de reestructuración y aprendizaje organizacional tanto al interior de diversos agentes económicos –públicos y privados– como en las relaciones entre ellos. Instituciones como PROCHILE y la CORFO, por ejemplo, reflejan nuevas modalidades de articulación público-empresarial en las que operan crecientemente los criterios de asociatividad, financiamiento compartido y prescindencia gradual del Estado.

La coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores con gremios empresariales, particularmente en las negociaciones y gestión de los acuerdos, es otro ejemplo de este aprendizaje. Sin embargo, existe un campo de creciente complejidad de relaciones y de ajustes aún en curso en los mecanismos organizacionales como lo revelan, la ausencia de actores laborales, la participación más visible de parlamentarios y las mayores discusiones entre agentes participantes de cadenas productivas, como las producidas en torno a las bandas de precios y a la defensa comercial.⁵³

⁵³ Montero y Federici (1997); Robledo (1997) y Silva (2000), profundizan en estos aspectos.

La emergencia de diversos agentes y la reestructuración de algunos existentes durante los años noventa, especialmente como respuesta al viraje de la estrategia comercial y a las reorientaciones de políticas, no puede aislarse del conjunto de cambios que caracteriza a toda la relación entre tales agentes. En un plano más global, los avances hacia el trabajo conjunto gobierno-empresarios se producen al tiempo que no superan la distancia en el discurso ideológico de los actores (Montero, 1997).

La reconfiguración de las relaciones entre gobierno y sector empresarial, en particular después de la crisis de 1982, muestra una tendencia de acercamiento que continúa e intensifica con la transición democrática. Una característica de los gobiernos de la transición en los años noventa ha sido el intento de incorporar a los grandes actores sociales en las decisiones del ámbito económico-social, dentro de un proceso de “diálogo social”. Una instancia inédita en este contexto fue el Foro de Desarrollo Productivo, de carácter tripartito, cuyo quehacer central en el período 1998-1999 fue el “Proyecto Agenda 2010”, el que tenía como propósito definir una visión estratégica de desarrollo nacional (Muñoz y colaboradores, 2000).⁵⁴ Bajo una tendencia de mayor articulación con el sector privado se encuentran ejemplos más específicos, como el rediseño organizacional en la CORFO y en PROCHILE, que se caracteriza por fomentar una creciente participación privada, asociatividad entre agentes, efectos demostrativos y “agentes intermediarios” para la implementación de políticas.⁵⁵

El proceso de formulación e implementación de la política comercial en el ámbito público ha debido enfrentar variados conflictos, a pesar de haber gestado mecanismos de coordinación que han intentado dar coherencia de objetivos y prioridades tanto en temas como instrumentos (véase el recuadro 4). De hecho, a lo largo de los años noventa, se han podido apreciar distintas visiones entre organismos públicos respecto de la orientación e implementación de la estrategia de inserción. Entre los aspectos controvertidos se encuentran el contenido de la segunda fase exportadora, el manejo del tipo de cambio, la prioridad y ritmo de los acuerdos, la homogeneidad, ritmos y oportunidad en la rebaja arancelaria, el uso de recursos liberados por la adecuación de instrumentos a la OMC y la estrategia con respecto al sector agrícola.

Los principales protagonistas en tales diferencias han sido particularmente los ministerios de Economía y Agricultura por una parte, interesados en avanzar hacia la implementación de la segunda fase exportadora, en la orientación de recursos al fomento productivo, en atender los problemas de apreciación y de las necesidades de reconversión, así como los efectos de la rebaja arancelaria y la compensación a los sectores vulnerables. Por otra parte, el Ministerio de Hacienda ha impulsando la rebaja arancelaria uniforme y supervisado el equilibrio de las cuentas fiscales, mientras que el Banco Central define la política monetaria y sus efectos en el tipo de cambio. Finalmente, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha sido el principal impulsor de los acuerdos comerciales con los diversos socios y de la participación en las instancias multilaterales.⁵⁶

Del mismo modo que dentro del sector público, las diferentes posiciones en materias de política comercial también adquieren mucha fuerza entre los gremios empresariales, que revelan

⁵⁴ El nuevo gobierno ha diseñado un Consejo Económico-Social, que tendría objetivos similares al Foro, en respuesta al entrapamiento que había sufrido éste en los últimos años. Más recientemente la conformación de la “Mesa de Diálogo Agrícola” plantea objetivos de diseño de estrategias, apuntando de igual modo a la mayor articulación de agentes relevantes en la definición de políticas.

⁵⁵ Instrumentos como los PROFOS de la CORFO son un buen ejemplo de ello (trabajo de Maggi en Muñoz y colaboradores, 2000 y Montero, 1997). A esto se agrega un trabajo desarrollado en 1998 por el Ministerio de Economía, denominado “Observatorio de Desarrollo Productivo”, que convocaba a expertos del ámbito público y privado para efectuar diagnósticos y propuestas particularmente en rubros del sector industrial (Ministerio de Economía, 1998b).

⁵⁶ El Ministerio de Relaciones Exteriores es quien coordina el proceso negociador, mientras el Ministerio de Economía ha asumido la conducción de tareas para la adecuación de instrumentos a la normativa OMC y del Ministerio de Hacienda han emergido las propuestas para las reformas a los mecanismos de defensa comercial. El Ministerio de Agricultura, por su parte, es un agente muy importante en las negociaciones tanto bilaterales como en el ámbito plurilateral y multilateral del sector respectivo.

diferentes intereses según la ubicación de empresas y sectores en el proceso productivo y de inserción. Estas diferencias son muy marcadas respecto de: la estrategia de acuerdos, especialmente entre gremios industriales y agrícolas; la prioridad de los acuerdos respecto de la rebaja unilateral y otras tareas de competitividad y el requisito de una mayor articulación al interior del sector público para enfrentar las negociaciones. Además, los gremios también han sido parte, de algún modo, de la discusión sobre la segunda fase exportadora (véanse los esquemas 2 y 3).⁵⁷ Los gremios representativos de las PYME suelen tener también posiciones algo diferentes a otros gremios respecto de algunos componentes de la política comercial. Estos gremios presentan una predisposición claramente favorable a los acuerdos bilaterales pero son más críticos a la rebaja de aranceles, y en los últimos años se mostraron más activos con respecto a la definición de instrumentos de defensa comercial.⁵⁸ Los sectores de servicios, por su parte, han mostrado un mayor interés por las facilidades en las inversiones, como los acuerdos de doble tributación o el movimiento de personas asociado a la prestación de servicios en otros mercados. Con todo, antes que se manifestara la crisis existía mayor convergencia entre los gremios con respecto a la necesidad de definir una estrategia de comercio, a detener la apreciación del peso y a una mayor conformidad con su participación dentro de las negociaciones comerciales. El sector privado comparte, como se ha indicado, una visión relativamente común respecto de los lineamientos básicos del modelo de apertura.

⁵⁷ Véase Montero y Federici (1997); y Robledo (1997). De acuerdo a este último, la evaluación positiva de los gremios empresariales sobre la gestión de política exterior estaba enmarcada en una visión divergente respecto a la marcha y agenda democratizadora y modernizadora del país.

⁵⁸ En la discusión sobre rebaja arancelaria y previendo sus efectos negativos que se sumarían a los de la crisis internacional, estos agentes planteaban entre otras cosas: la diferenciación arancelaria, necesidad de compensaciones por la vía de instrumentos de fomento y el perfeccionamiento de los mecanismos de defensa comercial.

GREMIOS PRIVADOS EMPRESARIALES EN CHILE: SECTORES REPRESENTADOS Y PRIORIDAD NEGOCIADORA ⁵⁹

Gremio (Año de fundación)	Sectores representados	Prioridad negociadora 1998 ⁶⁰
General		
Confederación de la Producción y del Comercio - CPC (1935)	Gremios de todos los Sectores económicos ⁶¹	
Exportadores		
Corporación Nacional de Exportadores (1988)*	Exportadores no tradicionales (gremios y empresas de la cadena)	Acceso a mercados y mecanismos de solución de diferencias
Minero		
Sociedad Nacional de Minería - SONAMI (1883)	Asociaciones mineras regionales y empresas mineras primarias e industriales (excluida CODELCO)	
Agro - silvícola		
Sociedad Nacional de Agricultura - SNA (1838)	Empresarios agrícolas en su conjunto	Acceso a mercado
Confederación de Productores Agrícolas CPA (60's)	Medianos y grandes empresarios agrícolas tradicionales (Zona Central)	
Consorcio de Sociedades Agrícolas del Sur - CAS (1944)	Empresarios agrícolas medianos (Zona Sur)	
Asociación Exportadores (1935)	Exportadores de fruta	
Federación de Productores de Fruta - FEDEFRUTA (1985)	Productores de fruta	
Federación de Procesadores de Alimentos y Agroindustriales de Chile - FEPACH (1990) *	Gremios Agroindustriales (Horto-Frutícolas y otros alimentos procesados)	Acelerar desgravaciones y revisar subsidios agrícolas
Asociación exportadores vino (1947)	Empresas exportadoras de vino	
Corporación Nacional de la Madera - CORMA (1952) *	Profesionales y Empresas Forestales (grandes empresas: primario e industrial)	Estabilizar el SGP
Industrial		
Sociedad de Fomento Fabril - SFF (1883) */ (conocida como SOFOFA)	Gremios industriales (grandes empresas)	Acelerar desgravación, revisar normas, SGP, escalonamiento
Asociación de Exportadores de Manufacturas - ASEXMA (1985) */	Empresas industriales, exportadores no tradicionales	Seguir con acuerdos bilaterales
Sociedad Nacional de Pesca - SONAPESCA (1949) */	Gremios y empresas de la industria pesquera de exportación, armadores y astilleros	Acceso a mercados y política de competencia multilateral
Asociación de Industriales de la Madera - ASIMAD (1937) */	Empresas de industria de la madera (PYME)	Estabilización del SGP
Asociación de Impresores de Chile - ASIMPRES (1930) */	Empresas impresoras (PYME)	Revisar barreras no arancelarias en acuerdos bilaterales
Instituto Textil de Chile - INTECH (1961) */	Empresas Textiles y de Confecciones ⁶²	Seguir con acuerdos bilaterales
Asociación de Industriales Metalúrgicos y Metalmecánicos - ASIMET (1938) ⁶³		C.Automotriz: acuerdo sectorial y normas de origen en acuerdos bilaterales
Servicios		
Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo (1858)		
Cámara de Comercio de Santiago - CCS (1919)*	Coordina el Comité de Exportadores de Servicios	Liberalización de factores (capital, personas)
Cámara Chilena de la Construcción (1951)		
Asociación Nacional de Bancos e Instituciones Financieras (1945).		

Fuente: Elaboración propia a base de i.) Páginas web, folletos institucionales y memorias de: CPC (1996, 1998), SNA (1996, 1998), SOFOFA (1998), ASEXMA (1998); ii.) Entrevistas efectuadas en 1998; iii.) Otros documentos: Montero y Federici (1997); Gomez (1998); CCS (1996); Campero (1984).

⁵⁹ Nómina de gremios citados en el texto, no es exhaustiva de los gremios existentes. Un asterisco (*) indica gremios entrevistados durante la investigación de 1998. Véase también el anexo 5

⁶⁰ A menos que se indique otro año, la prioridad negociadora con socios comerciales refleja visiones de 1998.

⁶¹ Integrada por: la SNA, la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo, la SONAMI, la SOFOFA, la Cámara Chilena de la Construcción y la Asociación Nacional de Bancos e Instituciones Financieras (CPC, 1996).

⁶² Incluye socios cooperadores que representan empresas de maquinarias o insumos al sector.

⁶³ Existe un Círculo Automotriz (*) en esta Asociación, que incluye empresas proveedoras de automotrices.

Esquema 3

EMPRESARIOS Y POLÍTICA COMERCIAL EN CHILE: ENTRE LA CRÍTICA Y LA COOPERACIÓN⁶⁴

Temas	Gremios		Empresariales	
	General	CPC	ASEXMA	SNA
Estrategia de gobierno sobre comercio exterior	*-Crítica por ausencia de estrategia	*-Falta definición en sectores público y privado *-Necesidad de nuevos enfoques en: estrategia, áreas de mercado prioritarias y segunda fase	*-Apoya acuerdos bilaterales *-Priorizan América Latina y aprueban MERCOSUR *-Plantea necesidad de mejorar tipo de cambio	
Rebaja unilateral de aranceles	*-Tendencia a converger posiciones a favor, excepto gremios de PYME *-Opuestos a compensación tributaria	*-Muy necesaria *-Necesidad de aranceles bajos y parejos	*-Con SOFOFA: visión crítica, priorizan acuerdos *-Riesgo de reducir capacidad negociadora *-Prevén pocos efectos favorables reales	*-Se justifica si aumenta el tipo de cambio (principal urgencia)
Acuerdos preferenciales	*-Evolución de rechazo a apoyo condicionado y evaluación de resultados *-Sugieren evaluación antes de continuar	*-Necesidad de anticipar otras tareas de competitividad *-Falta política de largo plazo coherente (elección de países) *-Segmentación en la asignación de áreas de negociación *- Necesidad de aprovechar ventajas que abren los acuerdos	*-Enfatizan ser los primeros favorables a esta política *-Plantean mayor evaluación del cumplimiento	*-Principal crítico porque evalúan: i.) distorsión de política arancelaria, ii.) riesgos sanitarios, iii.) desventajas competitivas por subsidios en otros países
estrategia de bloques - (plurilaterales)	*-Reticencia inicial *-Exportadores abiertamente favorables	*-Inicialmente no dispuestos a restricciones de terceros mercados *-Luego, favorables por efectos en: corrientes de comercio/inversiones, defensa ante otros bloques		
Participación en negociaciones	*-Evoluciona del primer al segundo gobierno de la Concertación *-Deficiencias de comunicación entre cúpulas y gremios o ramas	*-Entre los dos gobiernos de la Concertación, evoluciona de nula participación y escasa información a un trabajo más estrecho	*-Mejoran relaciones con el tiempo *-Persisten problemas de coordinación en el sector privado (canales verticales)	*-Demanda más participación en iniciativas de integración *-Mejoran relaciones con el tiempo, aunque evalúan liderazgos públicos poco efectivos y erróneo un sólo representante privado *-Sigue sintiéndose fuera, pero hay autocrítica

⁶⁴ Síntesis propia a base de Montero y Federici (1997, pp. 23-31). Las autoras mencionadas consideraron las posiciones oficiales de los gremios. Véase el anexo 4 para antecedentes sobre gremios.

La postura empresarial con respecto al viraje de la estrategia hacia acuerdos preferenciales también mostraba una mayor convergencia con la propuesta gubernamental, condicionada al mismo tiempo por una demanda de evaluación de resultados. Inicialmente, la posición de los empresarios sobre los acuerdos fue de rechazo por considerar que desvirtuaba la liberalización unilateral, política respecto de la cual se muestran proclives. Luego, durante la crisis y en el proceso posterior de recuperación económica la discusión se ha concentrado en las políticas de reactivación, particularmente en lo que se refiere al empleo, y al mismo tiempo, en los instrumentos de defensa comercial y en la necesidad de definir una estrategia para el sector agrícola. En torno a estas discusiones se generaron visiones encontradas tanto al interior del sector privado como en su relación con el público necesarias de revertir si se quiere avanzar a una estrategia más consensual.

2. La articulación entre los agentes en el proceso negociador

a) El ámbito público

La conducción de las negociaciones en términos organizacionales recae en el Ministerio de Relaciones Exteriores, de donde han surgido algunas instancias articuladoras (véase el recuadro 4). Además, a través de las comisiones administradoras de los acuerdos y de la resolución de controversias comerciales se conforman instancias más operacionales de la participación de los diversos organismos públicos y privados sectoriales.

Recuadro 4

INSTITUCIONALIDAD PARA LA COORDINACIÓN DE LAS NEGOCIACIONES

Comité Interministerial de Negociaciones Económicas Internacionales creado en 1995, refuerza el diseño de 1992. Bajo la presidencia del Ministro de Relaciones Exteriores, y con la participación además de los Ministerios de Hacienda, Economía y Secretaría General de la Presidencia, tiene como función asesorar y proponer al Presidente políticas específicas en tales ámbitos, para lo cual cuenta además con dos órganos de apoyo, un Comité de Negociadores y un Comité de Participación del Sector Privado.

Comité de Negociadores, presidido por el director de la DIRECON, Ministerio de Relaciones Exteriores, y con la participación de representantes ministeriales y de los coordinadores de cada equipo negociador, debe examinar los diferentes procesos de negociación y proponer agenda al Comité Interministerial. Para su tareas puede invitar además funcionarios, académicos o personeros del sector privado, reconocidos en estas materias.

Comité de Participación del Sector Privado, presidido por el Ministro de Economía, junto a otros Ministerios y la DIRECON, incorpora participación de representantes empresariales y de trabajadores así como otras personalidades. Su función como órgano asesor es informar al sector privado y conocer su opinión sobre la marcha de las negociaciones económicas.

Al interior del sector público, el proceso de negociaciones comerciales ha enfrentado visiones diferentes en cuanto a sus prioridades y ritmos. El caso de mayor complejidad se produjo a inicios de los años noventa respecto de la eventual negociación de Chile con los Estados Unidos, impulsado particularmente desde el Ministerio de Hacienda, a la que se contraponía una opción por países de la región defendida desde el Ministerio de Relaciones Exteriores y de Economía. La ausencia de “vía rápida” (*fast-track*) y el dinamismo que mostraron las economías latinoamericanas en su proceso de apertura zanjaron de algún modo la discusión a favor de estas últimas, como de hecho se reflejó en la política negociadora de gran parte de los años noventa (Oppenheim, 1997).

También se observaron diversas posiciones en la discusión con respecto a la incorporación plena de Chile al Mercosur, que empezó a plantearse a inicios de 1999, materia en la cual el Ministerio de Relaciones Exteriores se mostraba proclive debido a la posibilidad de participar en las negociaciones que estaría iniciando el bloque con otras áreas económicas.⁶⁵ Otros ministerios, como Agricultura y Hacienda, han manifestado reservas con distintos argumentos. Por una parte, argumentan que no estarían dadas las condiciones para la incorporación plena debido a las distancias del arancel externo común (AEC) del bloque con los aranceles en reducción en Chile, y por otra, por la eventual “contradicción” con la idea de regionalismo abierto y la pérdida de soberanía. En esta misma discusión, que adquirió más fuerza a mediados del 2000, se insistió cada vez más en la necesidad de mantener la autonomía para las negociaciones, si bien las señales emanadas particularmente desde la presidencia se dirigían a acelerar dicha incorporación y, por tanto, a poner plazos no muy largos a la negociación. A fines del 2000, y particularmente luego del anuncio de negociación con Estados Unidos, quedaba menos claro el avance a la incorporación al MERCOSUR, pero se mantenían los propósitos de coordinación macroeconómica, convergencia de políticas públicas, integración física y cooperación tecnológica.

b) El ámbito privado

La articulación entre los gremios del sector privado se produce en dos niveles. El primero, en representaciones horizontales suprasectoriales y supragremiales como son la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA o SFF) y la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) (véanse los esquemas 2 y 3). El segundo nivel de articulación se produce a través de los cruces de participación vertical entre gremios y empresas, en la forma de participación simultánea de gremios y empresas en diversas representaciones. En un nivel más específico existe otra coordinación que se presenta en una variedad de comités creados con tal fin, tanto al interior del sector privado como en su relación con el sector público.

Las diferentes visiones gremiales respecto de las prioridades y ritmos de liberalización en los acuerdos han surgido particularmente con respecto al tratamiento del sector agrícola.⁶⁶ Así, mientras sectores industriales, incluidos los agroindustriales, se han mostrado proclives a los acuerdos bilaterales con países de la región y particularmente el MERCOSUR, el sector agrícola tradicional visualiza que éste acuerdo ha representado una apertura con efectos no deseados en las importaciones (véase el recuadro 5). Sin embargo, el fuerte incremento importador se presentó desde inicios de los años noventa, previo a la firma de muchos de estos acuerdos. Por otra parte, el relativo consenso en el ámbito empresarial frente al actual proceso negociador con Estados Unidos presenta matices, de nuevo relacionados con el sector agrícola tradicional.

⁶⁵ Las dimensiones políticas además de las comerciales eran planteadas con fuerza por las autoridades de la Cancillería (véase por ejemplo: “Integración plena a MERCOSUR: el acertijo de Insulza”, en Diario El Mercurio, 17.1.99)

⁶⁶ Debe recordarse que en varios acuerdos significativos, productos “sensibles” del sector agrícola han resultado con plazos de desgravación - hasta 18 años - bastante superiores al resto de los bienes.

VISIONES GREMIALES EN LA DISCUSIÓN DEL MERCOSUR

La asociación al MERCOSUR en 1996 era prácticamente apoyada por todos los sectores con excepción de sectores agrícolas, sin embargo, las motivaciones, demandas y cuestionamientos planteados por los distintos gremios resultan muy diferentes. Entre tales apreciaciones, pueden anotarse:

- la fuerte crítica del principal gremio agrícola por el impacto que tendría el acuerdo sobre amplios sectores de la población y zonas productivas del país, exige medidas por tanto para los sectores afectados (SNA),

- el claro apoyo de los sectores de servicios (incluido el gremio nacional del comercio), demandando, sin embargo, avanzar en la liberalización de éstos (Cámara de la Construcción, Asociación de Bancos),

- entre sectores industriales - como la SOFOFA - se plantean tareas adicionales como la privatización de la Empresa Portuaria de Chile (EMPORCHI) y perfeccionamientos de la propuesta, como acelerar desgravaciones y definir un nuevo mecanismo de solución de diferencias (INTECH),

- éstas últimas ideas eran compartidas por el gremio exportador (Corporación de Exportadores), el que además planteaba perfeccionamientos del acuerdo en materia de servicios,

- exportadores agrícolas no tradicionales proponen programas complementarios para mejorar la competitividad y compensar los costos del acuerdo (Asociación de Exportadores),

- los gremios citados en punto anterior, junto al de exportadores de manufacturas (ASEXMA), destacan las desventajas potenciales que significaría no firmar el acuerdo,

- el gremio minero (SONAMI) apoya totalmente, marcando las ventajas para el sector del cobre (refinado) y la conveniencia de una desgravación más rápida del petróleo,

- finalmente, la organización supra-sectorial apoya el acuerdo con prevenciones con respecto al sector agrícola (CPC).

Fuente: Robledo (1997)

La forma de abordar las negociaciones bilaterales ha evolucionado, a pesar de las diferencias gremiales que revelan la diversidad de posiciones en estas negociaciones. En primera instancia la estructuración del sector privado en los años noventa fue ordenada por la CPC, cuando creó el “Área de negociaciones internacionales” con representación de todos los sectores, y delegó en la SOFOFA su secretaría técnica para la coordinación tanto intra sector privado como con el sector público.⁶⁷ Aunque en las negociaciones bilaterales la SOFOFA representa a todos los sectores de la economía y la CPC ha intentado ir rotando la secretaría técnica en diversas negociaciones, la representación ha vuelto a este último organismo cuando la coordinación en torno a temas o productos específicos se ha complicado. Por ello, persisten interrogantes respecto de la efectividad de la articulación en el sector privado para enfrentar las negociaciones a pesar de los esfuerzos desplegados y considerando la participación de varios gremios y empresas en más de una asociación supragremial.⁶⁸ Cabe hacer notar que ese mismo organismo ha tomado a su cargo la coordinación para apoyar las actuales negociaciones con Estados Unidos.

⁶⁷ Entrevista en SOFOFA (julio 1998). La importancia asignada al tema negociador en la CPC, se revela en un exhaustivo estudio encargado a inicios de los noventa para evaluar el impacto que tendría el Acuerdo Chile - Estados Unidos, en el marco del Programa de Estudios para el Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos (PEPALC) (Coeymans y Larraín, 1992).

⁶⁸ Entrevista en el Centro de la Productividad Integral (CEPRI).

La heterogeneidad presente en el sector privado en la forma de abordar las negociaciones tiene un carácter tanto sectorial como por estratos de empresas, lo cual también incide en el tipo de relación con el sector público. Así por ejemplo la SOFOFA, representante en primera instancia del sector industrial, enfrentaba las negociaciones a través de dos instancias: i) el “Comité de Negociaciones Internacionales”, integrado por representantes de gremios y empresas asociadas, que hace un seguimiento de la evolución de los acuerdos y define estrategias para cada caso; y ii) el “Consejo de Área de Relaciones Internacionales” que analiza mensualmente, con la participación de agentes del sector público, el avance de las negociaciones y los problemas generales del sector exportador (SFF, s/f). Algunas de sus empresas o gremios asociados que participan también en otras coordinadoras gremiales hacen valer también sus puntos de vista en tales espacios. La Asociación de Exportadores de Manufacturas (ASEXMA) por su parte, que es portavoz principalmente de la PYME, intenta una representación más autónoma participando además del principal gremio de exportadores, la Corporación Nacional de Exportadores.

Entre los gremios del sector agrícola, aunque aglutinados en la SNA, también existe la “afiliación múltiple” y de representación en gremios especializados que formulan sus intereses negociadores muchas veces de un modo autónomo. Por otra parte, en este sector se levantaban interrogantes sobre la pertinencia de tener sólo un vocero privado en las negociaciones, lo que estaría generando menos problemas últimamente.

El sector exportador de servicios ha generado una institucionalidad más recientemente con el Comité de Exportadores de Servicios de la CCS (CES), mientras que su coordinación y representación anterior para las negociaciones se daba directamente desde cada gremio o a través de las ramas con presencia en la CPC, como el comercio, la banca y la construcción.⁶⁹ La diversidad de sectores representados en este Comité induce de todos modos a un trabajo específico asumido por gremios o asociaciones más representativas de cada subsector.

Las distintas posiciones y prioridades con respecto a niveles y temas de negociación obedecen, de cualquier modo, no sólo a especificidades productivas de inserción sectorial, sino también a las características de los mercados de destino. En particular, las prioridades difieren en gran medida entre sectores exportadores y sectores sensibles a importaciones por una parte, y dentro de los primeros, entre aquellos que destinan sus ventas básicamente al mercado regional latinoamericano y los que se orientan a la Unión Europea, Estados Unidos o Asia. Tema que se desarrolla más extensamente en el capítulo III.

c) La articulación público-privada en el proceso negociador

Los primeros esfuerzos para mejorar los vínculos en materia de negociaciones pueden remontarse a la “Comisión de negociaciones ALADI” creada en la SOFOFA a mediados de los años ochenta a instancias de la DIRECON para convocar a los gremios empresariales y constituir una plataforma de información del sector público al privado. A partir de allí, la articulación más institucionalizada y permanente del gobierno con el sector privado en los años noventa se produce en los comités de Participación del Sector Privado y de Negociadores. En este último, son eventualmente invitados representantes del sector privado (véase el recuadro 4).

Instancias concretas que han contribuido a la articulación, tanto al interior del sector público como de éste con el privado, son el trabajo permanente de seguimiento de los acuerdos, la adecuación de los instrumentos de políticas a la OMC y la resolución de conflictos comerciales.⁷⁰

⁶⁹ El CES asumió un papel importante en las etapas preparatorias del ALCA (a través del Foro Empresarial) y en sus actuales negociaciones, ámbito respecto al cual se muestra especialmente favorable (CES, 1998).

⁷⁰ Se pueden citar como ejemplos de esa articulación: el Plan de Competitividad ya comentado y el proceso de controversia con Estados Unidos por las acusaciones de *dumping* y subsidios sobre las exportaciones de salmón chileno. En este último caso, el

Finalmente, otro elemento que puede haber contribuido a esta mayor articulación es la movilidad de funcionarios entre las agencias relacionadas, entre oficinas nacionales y representaciones comerciales y de negociación –ya sea en otros países o en organismos multilaterales– y también entre el sector público y el privado.

En ámbitos más específicos de las negociaciones bilaterales, y particularmente desde la negociación con el MERCOSUR, la relación público-privada pasa en primer lugar desde la DIRECON a la SOFOFA en su calidad de secretaría técnica ya mencionada. Así, las propias tareas de negociación, previas y de seguimiento de los acuerdos –en las “Comisiones Administradoras”– son las principales instancias de aprendizaje en la relación público-privada para coordinar la información y defender intereses nacionales.⁷¹ Esta relación se muestra heterogénea en términos sectoriales debido al diverso desarrollo gremial o de las instituciones públicas relacionadas, los que a veces encuentran dificultades para identificar o acordar el interés comercial. Otros elementos de complejidad en los vínculos son las representaciones cruzadas entre gremios privados y un aprendizaje de articulación y reestructuraciones graduales al interior del sector público, que han hecho en varias ocasiones enfrentar a los distintos agentes involucrados a más de un interlocutor.

La evaluación hecha por los gremios empresariales respecto de su participación en las negociaciones de acuerdos preferenciales indica una evolución entre los dos primeros gobiernos de la Concertación, aunque reconocen que desde el primer gobierno de esta alianza hubo un interés explícito por incorporar al sector privado en estas tareas. En ese marco, la información y coordinación pública-privada, con canales fluidos y oportunos relativos a los acuerdos bilaterales, son evaluados bastante mejor que los correspondientes a los ámbitos plurilateral y multilateral. Por su parte, el sector público hace una evaluación positiva de la tecnificación y de los arreglos organizacionales que han ido desarrollando estos gremios, aunque en ciertas situaciones persisten diversos canales de representación y dificultades para la identificación del interés comercial.

Para las actuales negociaciones con los Estados Unidos se ha generado un comité asesor político-económico que, articulando agentes públicos y privados, incluye representantes del gobierno en ese país y otros actores importantes para efectuar el cabildeo (*lobby*) considerado necesario a fin de obtener la aprobación del acuerdo en el congreso, habida cuenta de la falta de vía rápida.

3. Articulación público-privada en el fomento exportador

En el ámbito de la promoción de exportaciones PROCHILE ha mantenido desde mediados de los años ochenta una fluida relación con el sector privado, que es reconocida positivamente por gremios y empresas. Los servicios y productos que ha entregado habitualmente, en coordinación directa con las empresas, son: información de mercados externos, soporte para la organización de los comités de exportación,⁷² asistencia especializada, soporte logístico y soporte financiero. Actuando con criterio de transitoriedad, PROCHILE ha orientado sus instrumentos hacia exportaciones no tradicionales y nuevos mercados, y su unidad básica de acción ha sido el “Proyecto de Promoción de Exportaciones” (PPE). El proyecto es definido como grupo de actividades desarrolladas por un grupo de empresas orientadas a la penetración de un producto específico en un mercado geográfico específico (Gligo, 1997, pp. 83-86). En su trabajo, el organismo articula una red externa (representaciones, antenas en los países) con una red interna (oficinas en las regiones del país). Además, mantiene un trabajo conjunto con gremios productivo-

gobierno de Chile se hizo parte en la investigación; a través de la DIRECON, que coordinó un grupo de trabajo técnico con personas provenientes del sector público, la embajada de Chile en Estados Unidos y del sector privado (web DIRECON, 1998).

⁷¹ En estas tareas se enfrentan complejas y demandantes tareas, que incluyen permanentes decisiones y resolución de conflictos (entrevistas en DIRECON, marzo a agosto 1998).

⁷² Este instrumento evolucionó desde la mera información al sector privado hasta la discusión conjunta de estrategias (Entrevista en PROCHILE, junio 1998).

exportadores bajo la forma de “agentes intermediarios”, y por medio de consultas regulares a los gremios para la formulación de estrategias (Labarca, 1997).⁷³

La iniciativa más reciente con relación a esta tarea es la conformación del Consejo consultivo público-privado para la promoción de exportaciones, constituido al más alto nivel de autoridades relacionadas no sólo con la promoción directa sino también con las negociaciones y las políticas de competitividad.

Por otra parte, en el encuentro exportador ya reseñado se confirmó la necesidad de estrechar vínculos en las tareas propuestas para enfrentar los desafíos de la “nueva economía”, la revisión de la estructura exportadora, las condiciones de mayor competencia en mercados externos y la defensa frente a controversias en tales mercados. En torno a esta última tarea se ha propuesto la generación de fondos públicos y privados para enfrentar el creciente número de acusaciones en mercados de destino y, especialmente, donde las exportaciones chilenas han alcanzado niveles de cierta importancia.

4. Representaciones laborales y de otros agentes

A pesar de las transformaciones mencionadas en la relación entre agentes económicos, puede notarse una significativa ausencia de los actores sindicales, respecto de lo cual Chile estaría bastante rezagado, por ejemplo en comparación al MERCOSUR.⁷⁴ En esta situación pueden influir problemas estructurales derivados de una crisis del movimiento sindical chileno, no ajena a las transformaciones de la economía en su conjunto y a la historia política de las últimas décadas. A ellos se suman las dificultades derivadas de la falta de equipos profesionales en las organizaciones sindicales y la demandante discusión en el ámbito nacional, tanto interna a estas organizaciones como con otros agentes. En este último aspecto, cabe señalar el prolongado debate sobre las reformas laborales.

Con respecto a los acuerdos comerciales los sindicatos han estado en una posición más reactiva que propositiva, con dificultades para participar en la generación de políticas de reconversión o de desarrollo industrial. La discusión respecto de la asociación al TLCAN constituye una excepción a la baja visibilidad de los actores laborales en estos procesos.⁷⁵ En dicho período, se formaron comisiones con trabajadores en la DIRECON, pero la especificidad de los temas tratados y el peso de otros conflictos con el gobierno habría dificultado la permanencia de la relación.

Lo anterior se habría dado en el contexto de una falta de facilitación por parte del gobierno y de apertura por parte de los empresarios respecto de la modernización de relaciones laborales. Sin embargo el gobierno ha creado espacios que, directa o indirectamente, contemplan discusiones sobre la inserción y las negociaciones. Entre éstas el Foro de Desarrollo Productivo, de funcionamiento más permanente, es el que se evaluaba con mayores posibilidades de participación.⁷⁶ Los analistas perciben de todos modos que el movimiento sindical paraliza muchas veces su participación como modo de defensa, pero evalúan asimismo que algunos niveles del ámbito público adquieren un carácter demasiado tecnocrático. Efectivamente, el papel jugado por el gobierno respecto de la participación de agentes laborales en estos temas es percibido como

⁷³ Sobre el trabajo articulado con gremios véase PROCHILE (1997b y 1998). Apreciaciones sobre la relación con el sector privado en entrevistas a representantes de la ASEEXMA y Corporación Nacional de Exportadores. Véase también Tomic (1996); y Macario (1998).

⁷⁴ Los antecedentes para este tema fueron recogidos en entrevistas en la Fundación Ebert, la DIRECON y el Centro Nacional de la Productividad y la Calidad (CNPC).

⁷⁵ Organizaciones sindicales y ecologistas fueron las principales opositoras al *NAFTA* (Oppenheim, 1997). La influencia de sindicatos de Estados Unidos y Canadá habría operado sobre un sindicalismo débil que aún no lograba definir su propia identidad. Por otra parte, una declaración conjunta de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y de la Federación Norteamericana del Trabajo-Congreso de Organizaciones Sindicales (en inglés AFL-CIO) a favor de un acuerdo bilateral con Estados Unidos reflejaba una falta de aprehensiones sobre el Acuerdo, que posibilitaba incluir, más que anexar, cláusulas laborales en éste (Albuquerque, 1994).

⁷⁶ La posición del presidente de la CUT en el Foro de 1996, indicaba cierto escepticismo, aunque valoraba esta instancia tripartita.

relativamente débil por los analistas, quienes apuntan a las carencias en la difusión de información y la incapacidad para explicar más las negociaciones; requiriéndose además orientar un mayor apoyo a las organizaciones. Sin embargo, el gobierno estaría consciente de la complejidad de los temas en discusión y de la capacitación que requiere el mundo sindical para estar representado dentro de los equipos que acompañan las negociaciones.⁷⁷ La DIRECON y el Ministerio del Trabajo habrían iniciado trabajos coordinados para constituir estos equipos de formación.

Los antecedentes presentados permiten entender que la incidencia laboral en lo relativo a negociaciones comerciales se produzca mayoritariamente a través de instancias internacionales de coordinación sindical. Asimismo, el propio proceso de integración va originando espacios de participación abiertos a los distintos actores, entre los cuales los sindicatos tienen un papel relevante.⁷⁸ Con respecto a esta dinámica, cabría preguntarse si esos espacios internacionales de articulación lograrán permear hacia el ámbito interno una articulación mayor de los sindicatos con otros agentes.

Algo similar ocurre con temas y organizaciones ecologistas, de consumidores y otros agentes de interés en la política comercial. Puede anotarse que las organizaciones de consumidores, si bien no desempeñan un papel importante en el proceso de formulación, pueden participar en la fijación de normas técnicas y de calidad (GATT, 1991: 16). Algunas organizaciones ecologistas por su parte, adquirieron protagonismo especialmente durante el período de discusión respecto del TLCAN. El sector académico, junto con estar representado en algunos órganos de discusión de política comercial, se articula con otros actores particularmente a través de consultoría, estudios, publicaciones y apariciones en la prensa.⁷⁹ A diferencia de otras experiencias internacionales, en Chile no existen órganos independientes que asesoren oficialmente al gobierno en política comercial (OMC, 1997).

Finalmente, el protagonismo de parlamentarios en varias de las discusiones relativas a política comercial agrega nuevas demandas de articulación en el ámbito público. Esto ocurre en particular respecto de la aprobación de acuerdos comerciales, tema en el que los equipos económicos del Congreso reclamarían mayores competencias, como empezó a verse con fuerza desde la firma del acuerdo comercial con Perú, a mediados de 1998. Al respecto, se ha generado un debate sobre la constitucionalidad de los procedimientos aplicados en la aprobación de los acuerdos, aunque estuvieran adscritos a la ALADI, que es considerado el marco legal para la mayor parte de las negociaciones bilaterales. La discusión surge porque las negociaciones más recientes van mucho más allá de las definiciones y contenido que preveía ese organismo plurilateral. Es previsible que los actores políticos tengan todavía un papel más protagónico en las negociaciones con los Estados Unidos debido al fuerte *lobby* requerido para éstas.

En síntesis, la ausencia de actores laborales, ecologistas y consumidores, en la discusión y en las definiciones respecto de las negociaciones comerciales resulta más nítida que en otros ámbitos de la política económica. Esta carencia puede, eventualmente, restringir la efectividad de la institucionalidad construida, aunque también es probable que los agentes decisores vayan redefiniendo la institucionalidad y los instrumentos de políticas en la medida que sean más urgentes mayores precisiones a la estrategia para mejorar la calidad de la inserción.

⁷⁷ El gobierno ha planteado al mundo sindical que los acuerdos ayudan a regular el funcionamiento de las fuerzas del mercado, contribuyendo a un mayor equilibrio entre países de distinto tamaño y nivel de desarrollo (Intervención de Juan Gabriel Valdés recogida en Ensignia y Castillo, 1998).

⁷⁸ Esto ocurre en varios niveles como el Foro Sindical y el ahora Comité de participación de la Sociedad Civil del ALCA, la Comisión Sindical y el Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR, y las instancias de cooperación previstas en el Acuerdo con Canadá.

⁷⁹ Este sector participa explícitamente en el cuerpo tripartito de la APEC que articula sectores público, privado y académico. Y tuvo un papel más visible en la discusión sobre la legislación de salvaguardias.

III. Los sectores: visiones de los agentes públicos y privados sobre el nuevo entorno y agenda

La participación diferenciada de los distintos sectores en el proceso de inserción chilena, conllevan nuevos desafíos y requerimientos derivados del actual contexto. Entendiendo allí básicamente las condiciones definidas en el marco multilateral –los efectos de la Ronda Uruguay– y en los acuerdos bilaterales; aunque no siempre es posible aislar otras condicionantes del acceso a mercados, tales como las condiciones macroeconómicas domésticas, los efectos de la crisis y los factores estructurales de la economía.

Las características de los mercados de destino de las principales exportaciones inciden fuertemente sobre los resultados de la inserción a nivel sectorial o de productos, y de allí derivan también perspectivas diferentes respecto de la evaluación general presentada y de las prioridades negociadoras que tienen sus agentes.

La conformación de las principales agrupaciones sectoriales presentadas en este capítulo –agropecuario-silvícola, industrial y servicios– tiene en consideración la institucionalidad existente en el país, la organización de las estadísticas y la disponibilidad de estudios de base respecto de cada una de ellas. En este punto debe aclararse que, aunque el sector minero es responsable de casi la mitad de las exportaciones de bienes, no se incluye en esta revisión porque dadas

las claras ventajas comparativas nacionales, no ha presentado mayor interés desde el punto de vista de las negociaciones comerciales y de los efectos del marco multilateral.⁸⁰ Sin embargo, la existencia de escalonamiento sobre sus productos plantea a futuro desafíos negociadores que podrían representar oportunidades para avanzar hacia una especialización de mayor valor agregado.

Con base en las características sectoriales presentadas, así como en las principales preocupaciones y orientaciones negociadoras de sus agentes, en la sección final del capítulo –y a modo de síntesis– se propone una categorización que contribuye a visualizar la agenda comercial implícita. Complementariamente, una presentación de apreciaciones en sectores específicos e instituciones consultadas, su evaluación de impactos y prioridad negociadora se encuentra en el esquema 4.

1. El sector agropecuario - silvícola⁸¹

La conformación de este macro sector que incluye sectores primarios y secundarios, tiene en consideración el tratamiento estadístico y la institucionalidad, muchas veces integrados de sus diversos componentes, así como la cobertura del Acuerdo Agrícola en la OMC. Por su parte, aunque el sector forestal no se incluye en dicho acuerdo, sino en la normativa general de la Ronda Uruguay, se ha incluido en este punto tanto por razones estadísticas, como de alguna institucionalidad común en el caso de Chile.

a) Caracterización general

Las principales excepciones a la neutralidad y la homogeneidad de los instrumentos de política comercial en la experiencia chilena se encuentran en diversas políticas definidas precisamente en este macro sector. Los productos silvo-agropecuarios tuvieron, particularmente durante el proceso de apertura de los años ochenta, variados mecanismos diferenciadores, ya sea mediante subsidios (forestal) o de protección (bandas de precios y valores aduaneros mínimos), consolidación arancelaria para productos “sensibles” superior al global de Chile en la Ronda Uruguay, y mayores plazos de desgravación en los acuerdos comerciales. Se trata, asimismo, de un sector altamente heterogéneo con respecto a su competitividad externa y que en algunos casos enfrenta mercados altamente distorsionados a nivel mundial.

Un papel protagónico dentro del proceso de apertura exportadora del sector en Chile le ha correspondido a ciertos productos agrícolas primarios (frutas frescas) e industrializados (agroindustria hortofrutícola, vino) –estos últimos de mayor crecimiento en los años noventa– y de los productos forestales industrializados (celulosa). El componente pecuario es bastante menor, aunque con presencia incipiente de algunos bienes industrializados en las exportaciones (carne, lácteos). La orientación de mercados es muy diferente entre las exportaciones agrícolas y forestales, ya que mientras las frutas frescas (uvas, manzanas, peras y otras) y el vino se dirigen a los mercados de la Unión Europea y de los Estados Unidos, los “*commodities industriales*” forestales se destinan particularmente a los mercados asiáticos. Por su parte, gran parte del sector agroindustrial tiene como principal destino a países de la región, MERCOSUR en particular, mientras los productos forestales con mayor elaboración se dirigen a los Estados Unidos.

⁸⁰ Se prevé sin embargo que acusaciones ambientales sobre este sector podrían tener consecuencias comerciales (Fischer, 1997).

⁸¹ Las referencias estadísticas sobre comercio exterior de este sector provienen básicamente de la Oficina de Estudios y Políticas Agrícolas, ODEPA (1998) y en la web institucional: www.ODEPA.cl. Otros antecedentes y evaluaciones, provienen de entrevistas a agentes del sector público y privado realizadas en: la ODEPA, la Fundación Chile, la Federación de Procesadores de Alimentos y Agroindustriales de Chile (FEPACH), la Corporación de la Madera (CORMA) y la CEPAL, en 1998. También se ha considerado información de prensa o documental publicada entre 1999 y 2000, a fin de recoger las visiones más recientes del gobierno y del sector privado.

Esquema 4

ESQUEMA SÍNTESIS DE APRECIACIONES SECTORIALES, 1998^{a)}

Sector	Institución entrevista*/	Condiciones actuales - impactos acuerdos	Prioridad agenda (multi – bilaterales y otras)
Agropecuario – silvícola			
Agrícola sensible		alto crecimiento importador 90's	<u>Unilateral:</u> compensaciones y gradualidad rebaja arancelaria mantener plazos desgravación acuerdos
Frutas		R.U. facilita apertura mercados U.E./ U.S.A: persisten BNA (SPE, cambios en el S.G.P.)	R.U.: continuar compromisos A.Agrícola U.E.: estabilizar acceso a mercado
Agroindustria (H-Frutícola)	FEPACH	R.U.: interrogantes en solución de diferencias U.E.: persisten escalonamientos, condiciones fluctuantes MERCOSUR: estabilización de reglas, claridad escenario largo plazo. Induce IED (llegada y salida)	MERCOSUR: acelerar desgravaciones R.U. + U.E.: temas de subsidios <u>Política doméstica:</u> reorientación instrumentos al tema ambiental
Papel-Celulosa	CORMA	aranceles bajos enfrentados por el sector IED del sector fuera (MERCOSUR) eventuales barreras ambientales	NAFTA y U.E.: estabilizar S.G.P. dudas a liberalización sector en la APEC
Industria			
Industria pesquera	SONAPESCA	R.U.: mejora reglas y defensa pocos efectos por acuerdos bilaterales	U.E.: escalonamiento arancelario R.U.: temas de <i>antidumping</i> -competencia (salmones) MERCOSUR: mercado potencial, mejorar infraestructura pasos fronterizos
Textil-Vestuario	Instituto Textil	Vestuario: alto crecimiento importador 90's intensivo uso del reintegro simplificado (subsidio), ingreso de importaciones "subvaluadas" (de Asia)	<u>Unilateral:</u> rebaja arancelaria: compensación, diferenciación y gradualidad; compensación por reintegro; inclusión de Salvaguardias y agilización mecanismos <i>anti-dumping</i> , promoción comercial continuar apertura de mercados vía acuerdos (ej. c/Centroamérica)
Muebles	ASIMAD	intensivo uso del reintegro simplificado (subsidio), exportaciones con destino altamente concentrado (U.S.A.) fuerte crecimiento importaciones (efecto acuerdos)	estabilización S.G.P. en Estados Unidos
Imprentas	ASIMPRES	mercado casi liberado de aranceles exportaciones concentradas MERCOSUR eventual efecto de <i>TRIPS</i>	Barreras no arancelarias en acuerdos, facilitación de comercio (aduanas) <u>Otras:</u> enfrentar altas exigencias ambientales domésticas
Met.-Mecánico		alto crecimiento importador 90's	<u>Unilateral:</u> defensa comercial
Automotriz	Círculo Automotriz (ASIMET)	<u>Unilateral:</u> en desmantelamiento Estatuto automotriz (<i>TRIMS</i> y subsidios) comercio liberalizado en varios acuerdos	MERCOSUR: acuerdo de productos terminados, flexibilización normas de origen
Servicios			
Software		Crecimiento exportador en los años noventa Ventaja comparativa regional	acuerdos regionales para enfrentar barreras institucionales privados piden firmar acuerdo ITA

^{a)} Otras instituciones consultadas: S. Agropecuario-silvícola: ODEPA y Fundación Chile; S. Industrial: SOFOFA, ASEXMA, Ministerio de Economía, S. Servicios: CCS, DIRECON

A diferencia de aquellos productos que han contribuido a la diversificación exportadora, existen en el sector una serie de productos tradicionales "sensibles" cuyas importaciones están sujetas a bandas de precios y/o a aranceles consolidados superiores al promedio, así como a plazos muy superiores de desgravación en los acuerdos (15-18 años) y algunas veces sujetos a cupos dentro de éstos. En alguna de estas categorías de trato especial se encuentran productos como los siguientes:

azúcar, trigo, harina de trigo, aceites vegetales, lácteos, carnes y arroz. Como ya se indicara, el entrampamiento que ha producido el arancel consolidado para los productos con banda ha llevado a la aplicación de salvaguardias, que de cualquier modo tienen un tiempo limitado de aplicación, lo que ha inducido a esfuerzos de renegociación de dicho arancel ante la OMC.⁸²

En las importaciones, el peso principal es de los productos agrícolas industrializados (aceites y oleaginosos) y primarios (cereales), seguidos de pecuarios industrializados (carnes). Con respecto a todos ellos, el MERCOSUR representa alrededor de un 50% como proveedor, siendo Argentina el principal origen. A pesar de un crecimiento importador mayor al exportador, el sector mantiene un saldo comercial global superavitario y de un valor claramente creciente en los años noventa (1990-1999), al que contribuyen particularmente los países del TLCAN, seguidos por la Unión Europea. Con los países de la ALADI en su conjunto se alcanza un comercio casi equilibrado, mientras que con el MERCOSUR, el balance es sistemáticamente negativo.

Finalmente, cabe señalar que los subsectores industriales dentro de este grupo han sido atractores importantes de la IED desde mediados de los años ochenta. Por su parte, dentro del sector forestal y del vino se viene produciendo desde inicios de los años noventa un proceso inversor de empresas chilenas en países vecinos, particularmente Argentina, que aprovecharía sus reformas y subsidios así como el aprendizaje obtenido en el desarrollo competitivo chileno.

b) Evaluación y prioridades en negociaciones

En el contexto descrito, los agentes públicos y privados evalúan positivamente la incorporación del sector en las negociaciones de la Ronda Uruguay, aunque reconocen la dificultad de tener una apreciación global sobre sus efectos, ya que los productos del sector se encuentran sujetos a medidas unilaterales de los principales compradores.⁸³ Respecto de los acuerdos bilaterales, y del MERCOSUR en particular, su evaluación también resulta difícil por el escaso tiempo operando, la irrupción de la crisis asiática y la dificultad de aislar las condiciones macroeconómicas de los países que lo conforman. De modo esquemático, las principales evaluaciones que hacen los agentes del sector se presentan en el esquema 5, mientras que en el esquema 4 se muestran las apreciaciones generales y prioridad negociadora de subsectores específicos, de acuerdo a las condiciones pre-crisis.

Con independencia de los compromisos adquiridos en la Ronda Uruguay, el subsidio forestal (DL 701), considerado de gran importancia para el desarrollo del sector, fue reformulado en 1998 para adecuarlo a las nuevas condiciones, reorientándose a pequeños propietarios y a consideraciones ambientales.⁸⁴

En la preparación de las negociaciones multilaterales para el sector, Chile participó en instancias de coordinación con el MERCOSUR (Argentina en particular) y con los Estados Unidos (comité bilateral), además de propuestas conjuntas pre y post Seattle que fueron desarrolladas con algunos de estos países dentro del grupo Cairns.

⁸² En algunos de estos casos, la internación de mezclas de productos – aceite, harina – que perforarían las bandas aplicadas, también ha inducido a la aplicación de salvaguardias con las consecuentes controversias planteadas por los países proveedores.

⁸³ Por ejemplo, la modificación del SGP en la Unión Europea en 1997 hacia una diferenciación país-sector para graduar o reducir preferencias, ha supuesto una reducción de 50% (y eliminación a partir de 1999) sobre las preferencias otorgadas a Chile como país en desarrollo (las preferencias pasan inicialmente de 15% a 7.5%), que afectan particularmente al rubro de frutas, mercado que representa sobre el 20% de las ventas del sector (Rubinstein y Silberberg, 1998: 48-49).

⁸⁴ Véase también Muchnik y Silva (1997).

Esquema 5

EL SECTOR AGROPECUARIO-SILVÍCOLA FRENTE A LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES

Nivel	Evaluación		Prioridad negociadora
	Positiva	Negativa	
Multilateral	<p>Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay y disciplinas relacionadas (ej. Acuerdo de medidas sanitarias y fitosanitarias):</p> <ul style="list-style-type: none"> • compromisos en materia de reducción de subsidios en los países destinatarios de las exportaciones chilenas • clima general liberalizador que habría influido especialmente en la apertura de nuevos mercados (Asia) • clima facilitador de las negociaciones de acceso • no se afectan los programas existentes, algunos caen en la categoría de <i>minimis</i> y otros están exceptuados de restricciones dentro del Acuerdo 	<ul style="list-style-type: none"> • No se perciben cambios significativos en la reducción de los escalonamientos y subsidios, en especial en la Unión Europea • incierta evolución del Sistema Generalizado de Preferencias especialmente en rubros como la fruta. • sólo el sector agroindustrial – principal usuario del reintegro simplificado – podría verse más afectado • el entrapamiento producido por el arancel consolidado respecto de productos con bandas de precios 	<p>La primera prioridad corresponde a las negociaciones en curso que continúan la reforma del sector (marco para el resto de las negociaciones). Específicamente el gobierno propone lo siguiente: ^{a)}</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso: continuar con los ritmos de reducción arancelaria durante las negociaciones y eliminar medidas extraordinarias como contingentes, salvaguardias, Sistema de Precios de Entrada (SPE) de la Unión Europea y licencias no automáticas de importación, • subsidios y ayudas: comprometer a los países desarrollados medidas más estrictas hacia el 2005, mientras se negocia, manteniendo ritmos de reducción similares al acuerdo; compromisos a niveles más específicos de productos, mayor transparencia/ notificación en subsidios, adicionalmente, eliminar la “cláusula de paz” ^{b)}, asegurar cumplimiento de compromisos y mantener el trato diferenciado a países en desarrollo.
Acuerdos MERCOSUR	<ul style="list-style-type: none"> • consolidación de las preferencias previamente alcanzadas (“patrimonio histórico”) y restricción a la imposición de barreras no arancelarias • facilita la negociación fitosanitaria • escalonamiento menor que en otros mercados de destino y disminuye con la rebaja arancelaria; • productos cumplirían en exceso con las normas de origen dispuestas • el sector agroindustrial sería el más beneficiado en el largo plazo. • se prevén efectos positivos a pesar de la dificultad de aislar la incidencia de condiciones macroeconómicas 	<ul style="list-style-type: none"> • en términos de comercio se consolida una tendencia creciente de importaciones agrícolas primarias que venía desde inicios de los años noventa. • si bien la eliminación del reintegro (<i>drawback</i>) prevista en el acuerdo no afectaría a la agricultura, sí lo haría sobre el sector agroindustrial, aunque en poca magnitud. 	<ul style="list-style-type: none"> • aceleración de algunas desgravaciones (agroindustria), • una mayor estabilidad de reglas, • mayores avances en materia fitosanitaria – acreditación, • avances en materia de disciplinas de subsidios (especialmente respecto de Brasil) y • se prevé que difícilmente se modificará el tratamiento de sensibles,

^{a)} Las propuestas explícitas del gobierno se encuentran en la web de ODEPA (www.odepa.cl) y en los comunicados como parte del grupo Cairns (web de la OMC: www.wto.org).

^{b)} Como parte del Acuerdo Agrícola de la OMC, establece que las subvenciones a la agricultura objeto de compromisos en el marco de ese acuerdo no pueden ser impugnadas al amparo de otros acuerdos de la OMC, en particular del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

Las negociaciones en el ámbito de la APEC y el ALCA han generado muy poco interés entre los distintos agentes por una percepción de lentitud y de escasos resultados esperables para el sector. Se visualizaban mayores posibilidades de mejorar las condiciones de acceso a través de la Comisión agrícola bilateral con Estados Unidos y ahora, de la actual negociación de un tratado comercial con este mismo país. Las negociaciones y acuerdos alcanzados en el ámbito fitosanitario con países de la APEC se consideran importantes mecanismos de facilitación de acceso. Por otra parte, la evaluación de diversos analistas es que los avances en estas instancias plurilaterales no podrían afectar negativamente al sector dadas las exigentes condiciones derivadas del acuerdo con un área tan competitiva como el MERCOSUR.

Con respecto al acuerdo en negociación con la Unión Europea hay mayores pretensiones ya que existen varias condiciones restrictivas en ese mercado, en particular el escalonamiento (en general para la agroindustria), los subsidios (cereales, lácteos) y los contingentes arancelarios (limones, hortalizas).⁸⁵ Por otra parte, se aprecia una riesgosa tendencia de los países que conforman esta agrupación a utilizar denominaciones de origen que, junto a las condiciones fitosanitarias y ambientales, pueden ir restringiendo el acceso. Cabe recordar también que el gobierno chileno ha tenido y mantiene situaciones de controversia con la Unión Europea referidas a este sector dentro del marco de la OMC (véase el recuadro 3).

c) Institucionalidad para enfrentar el nuevo entorno

En el sector privado, a nivel nacional, la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), que participa a su vez en la CPC, es el representante de los productores que se ha identificado en primera instancia con los grandes empresarios y en segundo término con aquellos que se han incorporado exitosamente al proceso de modernización. Pero desde 1994, a partir de reformas en su institucionalidad ha logrado la representación del sector en su conjunto, tendiendo a superar además la pronunciada atomización regional del sector.⁸⁶ Por otra parte, como articuladores de intereses específicos los gremios especializados adquieren creciente importancia. En éste como en otros sectores, gremios y empresas participan de asociaciones representantes de diversos intereses, como productores (FEDEFRUTA, CORMA), exportadores no tradicionales (Asociación de Exportadores) y exportadores agroindustriales (FEPACH, Asociación de exportadores de vinos).⁸⁷

Varios analistas evalúan que los gremios del sector, aunque de gran visibilidad a la opinión pública, han tenido un aprendizaje tardío y un proceso algo lento para avanzar de una postura defensiva-reactiva (tradicional) a una proactiva y más ágil en materia de negociaciones e inserción. Como ejemplo de lo anterior se indican la falta de evaluaciones previas a los acuerdos y la escasa visión de potencialidades derivadas de éstos.

En este sector se produce una articulación público-privada para las negociaciones comerciales centrada de un modo importante en la Oficina de Estudios y Políticas Agrícolas del Ministerio de Agricultura (ODEPA). La ODEPA organiza además comisiones sectoriales público-privadas (por producto) para la discusión de diversos temas, incluidos los de la negociación, y coordina con PROCHILE las misiones empresariales, que junto con las misiones ministeriales y presidenciales juegan un papel clave en la apertura de mercados para el sector. La articulación con

⁸⁵ A pesar de la reforma de la Política Agrícola Común de la Unión Europea (PAC) y de los compromisos asumidos por el área en la Ronda Uruguay hay varios ámbitos en que se perciben obstáculos al libre comercio. Los certificados de exportación para las manzanas, los precios de referencia en productos hortofrutícola, precios de entrada para varias frutas y medidas fitosanitarias en harina de pescado, habrían afectado o lo siguen haciendo a productos chilenos. Si bien los aranceles sobre algunas frutas presentan un nivel medio (en torno al 11%), puede alcanzar niveles de hasta un 52% por el sistema SPE (Rubinstein y Silberberg, 1997).

⁸⁶ El sector lácteo mostraba claramente dicha dispersión gremial (Dirven y Ortega, 1998).

⁸⁷ El proceso de "afiliación múltiple" resulta propicio a la expresión de diversas necesidades (Gómez, 1998). De hecho, las últimas organizaciones nombradas pertenecen a la SOFOFA. Por su parte, la FEPACH es presentada como una "asociación de desarrollo", que habría pasado de la representación de un grupo de interés a una actividad colaborativa del Estado para competir en mercados externos (Perez-Alemán, 1997).

otras instancias del Estado, como es el Congreso, se ha dado particularmente a través de las Comisiones de Agricultura o comisiones técnicas especiales (Gómez, 1998). Asimismo, en torno al proceso de discusión arancelaria de 1998 se formó una amplia “bancada agrícola” en el parlamento. Finalmente, frente al aparente agotamiento de algunos instrumentos para el cumplimiento de compromisos multilaterales, como las bandas de precios, con la conformación de la “mesa de diálogo agrícola” se ha propuesto atender no sólo a las condiciones coyunturales de los sectores sensibles sino muy especialmente a las opciones de más largo plazo que pueden estudiarse para su reconversión.

A pesar de tales instancias y de la existencia, durante un cierto tiempo, del Consejo Nacional para el Desarrollo de la Agricultura han surgido significativos casos de controversia que han rebasado dichos canales formales, en particular durante el proceso de negociar la asociación con el MERCOSUR en el que la institucionalidad global se puso duramente a prueba (véase el recuadro 5).⁸⁸ Cabe señalar que durante las negociaciones con Canadá se dieron discusiones similares aunque bastante menos conflictivas que durante el proceso con el MERCOSUR (SNA, Memoria de actividades 1997-1998).

Las percepciones globales sobre la articulación público-privada en la agricultura son más bien heterogéneas, si bien diversas condiciones operando en este sector reflejan el poder de incidencia de sus agentes sobre la política comercial, como se ha podido ver en la selectividad de algunos instrumentos (bandas de precios, subsidio forestal), en los mayores plazos de desgravación en acuerdos comerciales para sus productos sensibles, en su participación dentro de la discusión sobre rebaja arancelaria y compensaciones asociadas para el sector y en la discusión sobre bandas de precios y salvaguardias. Por su parte, el principal gremio del sector forestal, CORMA, evalúa que la institucionalidad para articularse con el sector público ha resultado insuficiente debido a la propia organización de dicho sector.⁸⁹

2. El sector industrial

a) Caracterización general

En los años noventa el crecimiento de la participación de las manufacturas en el comercio exterior de Chile (alrededor del 40% de las exportaciones⁹⁰ y algo más del 80% de las importaciones), ha sido superior al de la economía.⁹¹ La percepción generalizada sobre las dificultades competitivas y el deterioro de la balanza comercial en el sector asignaba hasta antes de la crisis un importante papel a la apreciación del tipo de cambio. En términos productivos, y a pesar de una fuerte recuperación desde 1985, se evalúa que el sector dista de ser el motor de la economía en los años noventa.

El grueso de las importaciones se concentra en productos metálicos, máquinas y equipos, con un peso significativo de maquinaria no eléctrica y vehículos. Estos últimos son de gran significancia también para la formación del saldo comercial negativo del sector, aunque el mayor

⁸⁸ Efectivamente, el principal gremio representativo del sector (la SNA), que era el opositor más importante a este acuerdo y el vínculo habitual entre el gremio y el gobierno a través del Ministerio sectorial, perdió relevancia ante las diferencias del ministerio con el equipo económico y la cartera de relaciones exteriores. Los parlamentarios asumieron un peso relevante en esta situación, de apoyo a la postura gremial, y la discusión fue llevada hasta la Presidencia, la que reactivó el Consejo Nacional de Agricultura desde donde emergió el plan de ayuda especial al sector. Además de las diferentes posiciones entre gremio y gobierno, hubo una crítica de los primeros a la forma en que se llevaron las negociaciones. Antecedentes en Gómez (1998).

⁸⁹ Véase discusión en web de la CORMA: www.CORMA.cl.

⁹⁰ En una definición que no incluye la industria básica del cobre.

⁹¹ Además de mostrar un grado de apertura superior al de la economía, este sector ha tenido una alta contribución a la balanza comercial negativa que tuvo el país en años recientes. Referencia importante para este punto es la documentación producida para el Observatorio de Desarrollo Productivo, en el Ministerio de Economía (1998b).

dinamismo importador de la década lo presentan los productos alimenticios (y bebidas), textiles y vestuario, papel e imprentas. De cualquier modo, tanto el sector metalmecánico como el químico resultan los de mayor apertura de importaciones (sobre el consumo aparente), en tanto que los sectores textil-vestuario y papel-imprentas, han duplicado su grado de apertura importadora en los años noventa (Ministerio de Economía, 1998b) .

En lo referido a las exportaciones, diversos trabajos sugieren hacer algunas distinciones para despejar los componentes de la industria más cercanos a los recursos naturales (véanse los cuadros 2 a 5). De acuerdo al Ministerio de Economía pueden diferenciarse aquellos de “primera elaboración” de recursos naturales (*commodities industriales*) y otras manufacturas (“segunda elaboración” de recursos naturales y otros). Estos últimos ocuparían una atención preferencial en la idea de “segunda fase exportadora”. Como ha sido mencionado, los dos tipos de manufacturas están orientados a mercados diferentes y por ello enfrentan también diferentes condiciones derivadas de los acuerdos multilaterales y bilaterales.

Con tal criterio de clasificación, alrededor de la mitad de las exportaciones industriales correspondería a la categoría de “*commodities industriales*”, que representan ventas por 3.800 millones de dólares en 1998; pero el crecimiento de los otros sectores manufactureros ha duplicado el crecimiento de los primeros en los años noventa. Los principales “*commodities industriales*” son los siguientes productos: harina de pescado, celulosa, salmón, madera aserrada y metanol. Algunos de éstos son exportadores históricos o de la primera hornada del modelo de apertura y pertenecen a sectores de apertura exportadora mayor al promedio. Los productos mencionados dan cuenta de aproximadamente un tercio de las exportaciones de bienes y tienen como destino principal países fuera de la región; Asia para harina de pescado, celulosa y madera aserrada, mercado importante también para el salmón luego del TLCAN, y la Unión Europea también importante para la celulosa. Mientras que el MERCOSUR es el principal destino para el metanol. Cabe hacer notar también que la exportación de algunos de estos productos –salmón y metanol– han emergido con un significativo crecimiento desde fines de los años ochenta.

Por su parte, las manufacturas de “segunda elaboración” y otras duplican su participación en las exportaciones totales de bienes entre 1985 y 1997, con lo que alcanzan a representar cerca de un quinto de éstas.⁹² Varias de estas manufacturas son consideradas emergentes en la canasta exportadora y entre sus productos principales se encuentran: vinos, maderas cepilladas, conservas de pescado y camionetas; algunas de las cuales han presentado un crecimiento explosivo en los años noventa.⁹³ En este caso aparece una diversidad bastante mayor de productos que en su mayoría se destinan a países de la región con los que además se han celebrado acuerdos comerciales, en particular al MERCOSUR. Los Estados Unidos, por su parte, son el principal destino de maderas con mayor grado de elaboración, incluidos los muebles.

En este grupo de manufacturas estarían los principales usuarios del reintegro simplificado, instrumento de promoción que está en proceso de reducción para adecuarlo a la normativa OMC. Persiste en este sector, al mismo tiempo, una preocupación porque aún no ha logrado consolidar una masa crítica de empresas exportadoras con posicionamiento sólido. Por otra parte, la dinámica importadora en varias de ellas, especialmente las tradicionales,⁹⁴ amenaza el alto crecimiento que habían logrado desde mediados de los años ochenta. Por esta razón han sido también más activas respecto de la discusión sobre los instrumentos de defensa comercial y los mecanismos compensatorios debido al desmantelamiento de instrumentos de fomento.

⁹² En 1998 alcanzaron más de ¼ de las exportaciones, pero puede ser por el efecto “ilusorio” de caída de exportaciones básicas y de sus precios debido a la crisis.

⁹³ De menor cuantía pero dinámicas también, desde mediados de los ochenta, resultan ser los muebles, la industria gráfica, algunos nichos de la industria textil y de la industria automotriz.

⁹⁴ Claramente los casos de la industria textil y confecciones y del sector metal-mecánico.

b) Evaluación y prioridades en negociaciones

Los gremios consultados representativos del sector,⁹⁵ con algunos matices evalúan que la Ronda Uruguay no habría tenido mayores efectos sobre éste ya que el ajuste a la apertura se había hecho bastante antes de su conclusión (véase el esquema 6). Evaluaban asimismo que otros elementos resultaban más relevantes para su desempeño, como la evolución del tipo de cambio, la elevada tasa de interés y la infraestructura. Todas estas materias quedaron, de algún modo, superadas o postergadas ante los efectos de la crisis.

El sector público percibe que las nuevas normativas obligan a acelerar la reformulación y perfeccionamiento de los instrumentos de apoyo al desarrollo productivo, estimando que alrededor de un tercio de las subvenciones deberán desmantelarse antes del 2003. Entre ellas se incluyen básicamente el Estatuto automotriz, el sistema de descuento a aranceles sobre bienes de capital y de reintegro simplificado (véase el recuadro 1). Sin embargo, el grueso de estos instrumentos ya se encontraba en revisión antes de concluida la Ronda Uruguay puesto que se reconoce la necesidad de reorientarlos hacia áreas de tecnología, calificación superior, medio ambiente y financiamiento.

Con respecto a los acuerdos comerciales el sector privado asignaba hasta fines de los años noventa una clara importancia al MERCOSUR debido al mayor volumen de comercio involucrado y un mejor acceso de ciertos sectores de “segunda elaboración”, como la agroindustria, algunos nichos de la industria pesquera, y de otras manufacturas tradicionales, como los textiles y el calzado.⁹⁶ Es interesante hacer notar que hasta antes de la crisis asiática el sector textil-confecciones se percibía como un sector exportador a pesar de ser un importador neto, en virtud de lo cual el gremio representativo mostraba una de las valoraciones más positivas de los acuerdos. Algunos nichos del sector automotriz –cajas de cambio, neumáticos, camionetas– han sido también beneficiarios de estos acuerdos, si bien ya formaban parte de arreglos preferenciales históricos con países de la región, así como de instrumentos de excepción en la política industrial nacional.⁹⁷ Para el gobierno, que comparte muchas de las favorables apreciaciones del sector privado, los nuevos acuerdos agregan el beneficio de eliminar excepciones. En términos más generales, su evaluación positiva procede del tipo de productos –menos intensivo en recursos naturales– comerciados con las áreas de acuerdos, especialmente dentro de América Latina.

⁹⁵ Gremios de cobertura general: la SOFOFA y la ASEXMA, y sectorial: la Asociación de Industriales de la Madera (ASIMAD), la Asociación de Impresores de Chile (ASIMPRES), la FEPACH, el Círculo Automotriz de la Asociación de Industriales Metalúrgicos y Metalmeccánicos (ASIMET), el Instituto Textil (INTECH), la CORMA y la Sociedad Nacional de Pesca (SONAPESCA) (véase el esquema 2), y organismos de asistencia técnica, como el CEPRI, o de análisis como la CEPAL.

⁹⁶ En casos como éste, más que la rebaja de aranceles, el principal logro del acuerdo es la fijación de cotas a derechos específicos.

⁹⁷ Más allá de los productos indicados, el sector automotriz es un importador neto, segundo destino de las importaciones luego de los derivados del petróleo.

EL SECTOR INDUSTRIAL FRENTE A LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES

Nivel	Evaluación		Prioridad negociadora
	Positiva	Negativa	
Multilateral	<ul style="list-style-type: none"> Estabilidad de acceso, mejoramiento del entorno internacional y de las holguras que aún permite el arancel consolidado, La existencia del mecanismo de solución de diferencias Positiva aunque insuficiente incorporación de los productos textiles a la normativa, Pocos sacrificios en materia de pérdida de instrumentos de fomento; ajustables gradualmente, acordes al Plan de Competitividad. 	<ul style="list-style-type: none"> Inquietudes sobre la regulación <i>antidumping</i>, los gremios se plantean más favorables al uso de salvaguardias Sectorialmente, los más afectados serían el automotriz y aquellos con mayor presencia de PYME, como calzado, textiles, imprentas o muebles, beneficiarios de instrumentos de fomento, El retraso en adecuar la normativa doméstica sobre propiedad intelectual puede afectar el acceso a mercado 	<ul style="list-style-type: none"> Estas negociaciones no se perciben como importantes, excepto por el ajuste de normativas Frente al enfoque sectorial que planteaban originalmente los Estados Unidos, existía coincidencia con el gobierno en promover una Ronda global Dentro de los temas de interés se ubican los mecanismos antidumping, por la incertidumbre que genera, En general todos aquellos que incidan en condiciones más competitivas de la industria como la política de competencia, la liberalización de las inversiones y de los servicios.
Acuerdos *MERCOSUR	<ul style="list-style-type: none"> Resguardan la estabilidad, se consolidaron preferencias que provenían de acuerdos previos y en ningún caso supuso retrocesos respecto de la situación inicial, Comprometen en gran medida la no aplicación o consolidación de barreras no arancelarias La creación de comercio es mayor que la desviación, aunque ésta pueda darse en mayor magnitud en casos puntuales,^a Contribución a la diversificación exportadora, por la apertura de mercados en sectores interesantes, más que por el desarrollo de nuevos productos. La eliminación o preferencia en ciertos impuestos especiales, así como la extensión a Chile (y Bolivia) de exenciones de barreras no arancelarias concedidas al interior del MERCOSUR, son consideradas también un importante beneficio El gobierno otorga mayor relevancia que los gremios a los efectos que genera la participación en acuerdos como la APEC y el ALCA. Esta valoración contempla la mayor transparencia inducida, el intercambio de información y los logros en facilitación de comercio. 	<ul style="list-style-type: none"> Se mencionan reiteradamente las dificultades con Brasil, muchas veces por la vía de barreras no arancelarias La falta de mecanismos de solución de diferencias,^b Eventuales costos por el cumplimiento de normas de origen, (los gremios prefieren criterios de la ALADI más que del TLCAN) Eliminación del <i>drawback</i> prevista en el Acuerdo MERCOSUR No se ve tan claro el efecto de la condicionalidad puesta - en los casos de Canadá y parcialmente en Perú – sobre la desgravación en los bienes beneficiados por el reintegro simplificado, Complicaciones previstas en la operatoria, por los distintos criterios de manejos de aduana, El prolongado período de implementación en algunos Acuerdos genera incertidumbre sobre su cumplimiento global, Puntualmente con Perú, preocupación por las zonas francas (en el norte y por tanto cerca de ese país), y el trato en el sector textil. 	<p>Acuerdos bilaterales son primera prioridad, y dentro de éstos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Acortar los cronogramas – especialmente con el MERCOSUR y con Perú – particularmente en sectores agroindustriales, Desarrollar un mecanismo eficiente de solución de controversias o arbitraje, especialmente con el MERCOSUR, Poner énfasis en servicios, Flexibilizar las normas de origen, Coinciden con el gobierno en eliminar el mecanismo <i>antidumping</i> – como se hizo con Canadá - porque ven dificultades en su aplicación interna y el sistema ALADI da la posibilidad de uso de Salvaguardias. La negociación de un Acuerdo con Bolivia, que se planteaba sin reciprocidad generaba una opinión crítica en los gremios más vinculados a PYME,^c aunque las ventas con ese destino son de productos con mayor valor agregado.

^a En el caso del MERCOSUR, ésta sería muy baja (Meller y Donoso, 1998). Eventualmente se produciría desviación de comercio en el caso de autos y muebles de México.

^b Respecto a controversias, algunos gremios empresariales sugieren instancias directas de solución entre gremios de los distintos países ya que el paso por el gobierno supone una doble negociación.

^c Mientras la SOFOFA evaluaba que a pesar de la no reciprocidad no habría efectos negativos porque los principales productos de ese país vienen a sectores con bandas de precios. Actualmente, algunos problemas de clasificación en ese tipo de productos -aceites mezclas- y el uso de salvaguardias sobre algunos de ellos, ha generaldo problemas con ese país.

Con relación a las negociaciones con la Unión Europea, aunque se perciben de gran importancia –no sólo por las oportunidades de comercio sino de inversión también– los gremios sienten la larga preparación que ha significado el trabajo con el gobierno un poco desgastante. En esta negociación los temas claves pasan, en primer lugar, por normas técnicas que son muy restrictivas en los sectores químicos o plásticos, así como los requisitos de calidad en textiles. También aparecen entre las preocupaciones el SGP debido a la incertidumbre que genera y al escalonamiento arancelario para determinados sectores,⁹⁸ muy alto para agroindustria, conservas pesqueras y confección, entre otros. Todos estos aspectos pueden explicar el bajo porcentaje representado por las manufacturas dentro de la exportaciones a la Unión Europea.⁹⁹ De cualquier modo, los propios gremios observan que existe un desconocimiento de sus afiliados sobre las conclusiones de la Ronda Uruguay y la situación en la Unión Europea en particular, respecto de estas materias.

Algo similar ocurre con países del Asia, principal mercado para la industria pesquera, donde el escalonamiento arancelario, los aranceles temporales, las cuotas y otras barreras no arancelarias, inducen una especialización de menor valor agregado.

Respecto de la negociación con Estados Unidos, los gremios han manifestado una fuerte aprobación, especialmente aquellos de sectores con productos más elaborados, por las razones ya expuestas tales como la estabilización del SGP, un menor escalonamiento arancelario, la disminución de barreras no arancelarias, un mejor mecanismo de solución de controversias y los potenciales efectos favorables sobre la inversión; pero persisten las cautelas relacionadas con los aspectos laborales y ambientales, así como con las normas de origen que pueden representar condiciones muy exigentes a la realidad productiva nacional.

c) Institucionalidad para enfrentar el nuevo entorno

Se han conformado dos grandes aglutinadores de las empresas y gremios del sector industrial. La SOFOFA, en que están representados los gremios industriales y la ASEXMA, donde participan las empresas directamente. Es interesante ver que para ambas instituciones los años noventa, con el conjunto de acuerdos en que Chile participa, han significado una gran transformación tanto respecto de la representatividad de los gremios como para el desarrollo de sus formas de operar y relacionarse con el sector público. Este período también ha significado cambios en la relación con otros gremios suprasectoriales con lo que se articulan para las negociaciones –CPC¹⁰⁰ y la Corporación Nacional de Exportadores.

La mayor parte de los organismos citados tienen una mayor representación gremial o de grandes empresas, de modo que la ASEXMA - que también participa en la SOFOFA y en la Corporación de exportadores - representaría más a empresas y gremios de sectores con mayor presencia de PYME. El origen de la ASEXMA además se vincula con la preocupación por un mayor valor agregado en las exportaciones y por tanto con las exportaciones no tradicionales; que corresponden en gran medida a las manufacturas de “segunda elaboración y otras”. Por estas características resulta comprensible que la ASEXMA manifieste ideas diferentes a la SOFOFA en algunas materias, como ocurrió en la discusión sobre rebaja arancelaria o en la negociación con Bolivia.

⁹⁸ En términos globales esta área tenía un bajo arancel NMF, con una dispersión muy alta en sectores agropecuarios - especialmente agroindustrial - y en productos del mar; y con el SGP quedan casi libres de arancel las principales exportaciones de Chile a la Unión. El bajo arancel promedio refleja que esa canasta exportadora, responde en gran medida a las condiciones de acceso definidas por ese mercado (Alvarez, 1996).

⁹⁹ De acuerdo a estadísticas de manufacturas de la ASEXMA, esta área sólo representaría el 6% de los destinos (ASEXMA, Memoria 1997-1998).

¹⁰⁰ De hecho, a pesar de ser un órgano de representación de la actividad fabril, la SOFOFA en sí acoge empresas que tienen inserción también en otras actividades, que a su vez también participan de otras supra organizaciones con otras especialidades (como la minería en la Sociedad Nacional de Minería (SONAMI) o los servicios en la CCS).

De cualquier modo, para la mayoría de los gremios industriales, la SOFOFA representa el gran referente dentro del sector privado en materia de información, calidad técnica y negociaciones. En materia de acuerdos bilaterales tanto en ese organismo como en la ASEXMA y en otros gremios articuladores se evalúa que la relación con el gobierno –y particularmente con la DIRECON– es de gran transparencia y buena calidad. Pero la relación no sería tan buena en lo que se refiere al ámbito multilateral ni a otros espacios como la APEC. Al respecto, se indica que si bien existe información sobre resultados de diversas gestiones o participación del gobierno en estas áreas, se trata de una relación menos permanente y de menores instancias de consultas, así como de limitadas posibilidades de hacer propuestas en tales ámbitos.

Con respecto al ALCA, la SOFOFA –que también participa del Foro empresarial plurilateral de apoyo a las negociaciones– hace una buena evaluación de la relación con Cancillería. En esta negociación ellos han representado a la industria, mientras que la CCS lo hace a nombre de los servicios. Sin embargo, también participan en las discusiones otros gremios específicos de servicios, como los de la construcción o del sector financiero, pero no aparece mucha presencia del sector agrícola en ese foro.

El gobierno evalúa como un avance el tipo de coordinación alcanzada por el sector privado en las instancias mencionadas, aunque algunas veces debe enfrentar más de un interlocutor. Si bien se han diseñado instancias formales de articulación para estos fines en que participan distintos entes públicos, el trabajo de coordinación de las negociaciones que recae en la DIRECON requiere una permanente articulación con el sector privado, no sólo antes de la firma de los acuerdos sino –y quizás especialmente– en su operación. Para esa tarea asumida por las “Comisiones administradoras de los acuerdos”, el gobierno evalúa como fluida la relación con dicho sector. Los gremios evalúan asimismo que desde el primer gobierno de la Concertación hubo un interés explícito por incorporar al sector privado en estas tareas.

En la negociación con los Estados Unidos la CPC ha creado un comité técnico con la participación de todas las ramas que lo componen y está planeando apoyar activamente el *lobby* previsto para llegar al acuerdo. Los gremios evalúan asimismo que se estaría dando una colaboración más estrecha con el gobierno que en negociaciones anteriores. Como se ha indicado en el análisis global, la presencia de representantes laborales, sin embargo, es bastante menor y probablemente fuera de la industria se encuentren los sectores de mayor protagonismo.¹⁰¹

3. El sector servicios¹⁰²

El sector servicios ha presentado un dinamismo significativo en Chile, tanto dentro de la economía como en su proceso de internacionalización. Sin embargo, es difícil evaluar su desempeño basándose en estadísticas regulares. Éstas adolecerían, al menos, de una subcontabilización de ciertos servicios o se incluirían dentro del comercio de bienes algunos servicios con respaldo material.¹⁰³ Por tal motivo los antecedentes presentados a continuación consideran diversas fuentes y apreciaciones al respecto, teniendo en cuenta las diversas señales de su dinámica.

¹⁰¹ Al igual que en la primera iniciativa de inicios de los años noventa, representantes de organizaciones académicas, laborales, ambientales y de consumidores, a través de la “Alianza Chile por un comercio justo y responsable”, así como una fundación en temas ambientales, hacen un balance más negativo entre potenciales costos y beneficios del acuerdo. En el centro de la discusión se encuentran las preocupaciones por la sustentabilidad ambiental y social de este tipo de acuerdos.

¹⁰² Antecedentes en Prieto (1997 y 1999); CCS (1996 y 2000a); Castillo y Alvarez (1998), Departamento Serinta en PROCHILE (2000); y entrevistas en DIRECON y CCS en 1998.

¹⁰³ El Banco Central estaba abocado a perfeccionar el registro del sector, en el marco de la construcción de la nueva matriz Insumo-Producto.

a) Caracterización comercial y productiva

Sin considerar los sectores de construcción y energía, la mitad del PIB y casi un 60% del empleo se genera a través del sector Servicios. Los sectores de construcción y energía (incluyendo electricidad, agua y gas) dan cuenta en conjunto del orden del 10% del PIB, y presentan –particularmente el primero– un notable crecimiento desde mediados de los años ochenta. En todos estos sectores se han producido además reformas estructurales que han derivado en notables cambios de propiedad, de regulación y de dinamismo de la IED.¹⁰⁴ Entre los cambios más recientes, una ley de bancos que amplió las posibilidades de internacionalización y la ley de puertos para la descentralización y privatización de servicios asociados.

El desarrollo de los servicios se atribuye de un modo importante a efectos difusores (*spin-off*) derivados del crecimiento en otros sectores de la economía –que demandaban soluciones innovadoras en el mercado local, servicios de apoyo a la exportación de bienes– y de una renovada “cultura de negocios” que el propio crecimiento y las reformas económicas anticipadas habrían inducido en el país.¹⁰⁵ A lo anterior se agrega un abundante acceso a financiamiento externo de bajo costo, incorporación difundida de tecnologías de punta, alta calificación y bajo costo de mano de obra especializada, dominio de técnicas avanzadas de gestión y ciertas ventajas para la inserción regional, como costo y proximidad cultural, respecto de los servicios ofrecidos por países desarrollados. A pesar de lo indicado se evalúa que persisten barreras tanto internas como externas para continuar su desarrollo, las que de algún modo se vinculan a las dificultades internas de conceptualización y promoción del sector, así como a dificultades de acceso a mercado propias de éste. De todos modos, para muchos analistas la evolución mostrada por los servicios –que en varios subsectores es demandante de mano de obra de alta calificación– es considerada como una manifestación del avance de la inserción del país hacia una segunda fase exportadora, también como plataforma en la perspectiva de “país bisagra” entre Asia y América Latina o de centro financiero.

En el contexto de un alto crecimiento del total de las exportaciones de bienes y servicios, los últimos –en su componente no financiero– han tenido una participación que fluctúa en torno al 20% en dicho total desde los años ochenta. Sin embargo, el proceso de internacionalización de los servicios también se ha producido por medio de la inversión de Chile en el exterior. Sectores como el comercio, la banca-seguros-AFP y la distribución de energía han tenido un papel protagónico en este proceso y conforman crecientemente alianzas estratégicas con empresas extrarregionales (CIE, 2000). Este movimiento se ha dirigido muchas veces, hacia donde ya existen otras empresas chilenas radicadas, las que aportan una base inicial de clientes.¹⁰⁶ Por otra parte, las inversiones efectuadas por el comercio en otros países –tiendas y supermercados– habrían promovido, al mismo tiempo, algunas exportaciones de bienes.

Dentro de las exportaciones de servicios –alrededor de 3.800 millones de dólares en 1999– se estima que un 70% es aportado por transporte y turismo, un 20% serían servicios empresariales y el resto servicios de construcción y comunicaciones. Pero el dinamismo exportador se presentaría básicamente en sectores como el *software*, los servicios financieros, las telecomunicaciones y otros servicios profesionales.¹⁰⁷ Considerando la dificultad de evaluar estos componentes del sector a

¹⁰⁴ En los últimos años las inversiones en servicios han pasado a ser muy significativas, destacando rubros como el de telecomunicaciones, servicios financieros y energía (CEPAL, 1998, CIE, 2000; Moguillansky, 1999).

¹⁰⁵ El sector de *software*, sería un buen ejemplo de ello, el que también aprovecha una excelente infraestructura de telecomunicaciones y suficiente oferta de personas capacitadas. Este sector se caracteriza por una oferta de productos verticales –o sea no genéricos– en sectores donde Chile ha adquirido una competitividad importante, como son las AFP, las ISAPRE, la gestión bancaria, etc. (Novotny, 1998).

¹⁰⁶ Sería el caso de empresas de *software* y financieros (López en Chudnovsky y otros, 1999).

¹⁰⁷ También se menciona al sector de imprentas en esta categoría, cuyo gremio de hecho participa del CES, pero éste se clasifica habitualmente como sector industrial, CIU 342.

través de estadísticas regulares, puede tomarse como referencia el registro que se hace de la modalidad transfronteriza de prestación –“otros servicios considerados exportaciones”– a través de la glosa “00250000” del Sistema Armonizado.¹⁰⁸ De acuerdo a ésta, que entre 1996 y 1998 alcanzaba un monto anual del orden de 100 millones de dólares, la mayor participación corresponde a: i) consultorías, asesorías y estudios de ingeniería, seguidos por ii) servicios portuarios y aeroportuarios, iii) servicios asociados a la minería, iv) análisis de muestras, control de calidad, certificación y una serie de otros servicios –incluidos los de tecnologías de información– que no representan más de un 5% de la cifra señalada. De acuerdo a ese mismo registro, cerca del 35% al 40% de tales exportaciones se dirige a Argentina, seguido por los Estados Unidos. México, Reino Unido y Perú han sido de cierta relevancia también.

Para el conjunto del sector servicios se estima que el grueso de las exportaciones chilenas se orienta hacia los países de la región, lo que tiene efectos relevantes para las negociaciones comerciales habida cuenta de los efectos muchas veces dinamizadores que se producen entre exportaciones e IED –en otros países– sobre los sectores de bienes y de servicios desde Chile.

b) Evaluación de negociaciones y acuerdos

El avance logrado en la Ronda Uruguay se considera importante para ampliar las posibilidades de acceso a mercados, pero observando que han habido pocos avances posteriores en lo que respecta al movimiento de personas y al transporte marítimo; y restando todavía la elaboración de algunas disciplinas básicas como salvaguardias y subsidios. En ese marco, el país ha suscrito los acuerdos de telecomunicaciones básicas y de servicios financieros, aunque no el de tecnologías de información (*ITA* en inglés),¹⁰⁹ no obstante lo cual comprometió la eliminación del arancel NMF a algunos bienes de procesamiento automático de datos y sus partes dentro del tratado de libre comercio con Canadá (anexo C-07 del texto del acuerdo). Además, el gobierno ha participado activamente en la preparación de las negociaciones y propuestas en discusión actualmente dentro de la OMC.

Si bien Chile presenta una apertura bastante amplia, no encuentra las mismas condiciones en los mercados potenciales de exportación.¹¹⁰ Por esta razón ha negociado la incorporación del sector en los últimos acuerdos bilaterales firmados –Canadá, México y Centroamérica¹¹¹–, se encuentra en negociaciones específicas en los restantes acuerdos, como el MERCOSUR y otros,¹¹² y prevé su inclusión en aquellos actualmente en proceso negociación, como con la Unión Europea y Corea (DIRECON, 2000a). El sector también está incluido en la negociación con Estados Unidos, en la que también se tratarán los temas de comercio electrónico.

El acuerdo con Canadá, formulado a base del TLCAN y considerado el más avanzado de los firmados por Chile hasta ahora, contemplaba capítulos sobre el comercio transfronterizo de servicios (excluidos los servicios financieros, aéreos y algunas materias relacionadas) y los servicios profesionales; explícitamente el sector de telecomunicaciones y la entrada temporal de personas de negocios. Se evalúa que esta negociación dejó un gran aprendizaje para los siguientes acuerdos que incorporaran servicios puesto que significó una amplia revisión del marco regulatorio y, de hecho, actualmente se están definiendo los reglamentos para la prestación de diversos

¹⁰⁸ Diversos antecedentes al respecto aparecen en notas semanales de la CCS.

¹⁰⁹ Acuerdo en el ámbito de bienes pero facilitador de transacciones de servicios.

¹¹⁰ OMC (1997) reporta el estado de situación de la liberalización de servicios en Chile, con compromisos en varios casos mayores a los que derivan del GATS y exclusiones o restricciones menores en telecomunicaciones y respecto a mano de obra. Los sucesivos informes IAP dentro de la APEC actualizan anualmente esta información con un gran detalle.

¹¹¹ En estos acuerdos se incluyen capítulos específicos que regulan el comercio transfronterizo de servicios e inversiones, así como la instrumentación de disciplinas en ámbitos como las telecomunicaciones, servicios profesionales y la entrada temporal de personas.

¹¹² Todos los acuerdos bilaterales con países de la región prevén la facilitación de este comercio además de compromisos en transportes. Con varios de estos países ya circulan propuestas de negociación, que pretenden incorporarse como protocolos a los ACE respectivos.

servicios.¹¹³ En general se trata de los requerimientos de un desarrollo institucional aún en construcción, del cual derivarían nuevas políticas.

c) Institucionalidad para enfrentar el nuevo entorno

En el ámbito privado existe una variedad de gremios que representan empresas en sectores específicos, como la Cámara Chilena de la Construcción, la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras y la Asociación de AFP, por citar algunas. Esta dispersión refleja la heterogeneidad existente al interior del sector y la especificidad presente al momento de negociar.

Sólo en 1996 se gestó el Comité de Empresas Exportadoras de Servicios (CES) coordinado por la Cámara de Comercio de Santiago, que se ha propuesto entre sus principales tareas la incorporación del sector en las negociaciones de acuerdos comerciales. Dicho Comité, integrado por representantes de una treintena de gremios y empresas de servicios, cuenta además con la colaboración de varios organismos públicos –PROCHILE, la CORFO, DIRECON, el Centro Nacional de la Productividad y la Calidad, y la Corporación de Desarrollo Tecnológico de Bienes de Capital.¹¹⁴ La evaluación que hace el sector privado sobre la adaptación de instrumentos de fomento, originalmente diseñados para bienes, es que existe una limitada institucionalidad para el sector de servicios y particulares dificultades en los procesos aduaneros.

Debido a la relativamente reciente creación de la institucionalidad coordinadora, el sector privado tuvo poca participación en la negociación del acuerdo con Canadá, mientras que fue más activo en la incorporación del sector en el nuevo acuerdo con México y en las negociaciones con Colombia, del mismo modo que asume un importante papel, a través del Foro Empresarial, desde las etapas preparatorias del ALCA.

d) Nivel y prioridad en las negociaciones¹¹⁵

A pesar de la significativa apertura que presenta Chile en este sector y de la intención manifiesta del gobierno por incorporarlo cada vez más en los acuerdos, se propone una mayor cautela en los compromisos internacionales y ritmos acordes a las características de los potenciales socios de integración, puesto que en muchos casos se encuentra con sectores de servicios altamente protegidos. Sin embargo resulta difícil considerar al sector como unidad de negociación puesto que en él afectan los avances en liberalización al menos de los siguientes ámbitos: la inversión extranjera, el movimiento de personas, el reconocimiento de títulos profesionales, los controles aduaneros, el mecanismo de doble tributación así como la promoción y protección recíproca de inversiones.

Además de los temas punteados, en materia de facilitación de negocios puede destacarse dentro de la propuesta del CES al Foro empresarial del ALCA en Costa Rica una importante preocupación por: la reciprocidad, la doble imposición, la liberalización de internaciones temporales de equipos o insumos para la prestación de servicios, la armonización de regulaciones y normas de origen más operativas.

La interdependencia en la prestación de servicios hace que se proponga, cada vez con mayor fuerza, la modalidad de negociación a través de cluster, que Chile habría considerado para la negociación con el MERCOSUR. Por otra parte, se intenta reimpulsar entre gremios y órganos de promoción de exportaciones el posicionamiento del país a nivel regional en los sectores de servicios de mayor competitividad.

¹¹³ El coordinador del CES, en entrevista durante 1998, hacía notar la dificultad de hacer una evaluación comprehensiva dada la heterogeneidad de sectores representados, aunque estaban encaminando esfuerzos en tal sentido.

¹¹⁴ En las dos primeras se han hecho esfuerzos para considerar las especificidades del sector en los diversos instrumentos. Al respecto, PROCHILE ha hecho explícita la prioridad otorgada al sector con la creación de varios comités de empresas de servicios, en general orientados a la exportación para la región. En materia de negociaciones el CES participaría junto a la DIRECON.

¹¹⁵ A base de Prieto (1997) y CES (1998).

4. Categorías sectoriales y prioridades de negociación

Luego de la caracterización sectorial efectuada hasta el punto anterior y considerando que las nuevas condiciones del entorno tienen diferenciados impactos sobre los sectores es posible construir una categorización de productos y sectores que presentarían intereses y prioridades similares frente a los distintos niveles de negociación en que el país se encuentra o debe participar en el futuro próximo (véase el esquema 7 de síntesis al final del capítulo). Esta ordenación adolece, sin embargo, de la identificación más precisa de diversos intereses en cadenas productivas dentro de un mismo sector, cuestión que requeriría un trabajo de mayor profundidad. Ha podido observarse además que debido a los prolongados efectos de la crisis, y al mismo tiempo que el gobierno implementaba una nueva reforma arancelaria, se fue produciendo un relativo desplazamiento de intereses y propuestas de algunos sectores.

Existe una primera gran categoría compuesta por sectores exportadores, tanto “históricos” como “del modelo de apertura” –ya sea de la primera fase o emergentes– cuyo destino principal son los países industrializados (incluyendo allí en general el destino extra América Latina y el Caribe). Para estos sectores resultan especialmente importantes las negociaciones multilaterales en preparación y bilaterales con los grandes socios para avanzar sostenidamente en el proceso de liberalización. Justificarían ese interés factores como los siguientes: la inestabilidad del SGP, el escalonamiento y los máximos (*peaks*) arancelarios, el excesivo uso de ciertas disciplinas y barreras no arancelarias, así como la tendencia creciente a la utilización de estándares exigentes en la Unión Europea, Asia y los Estados Unidos. Estos niveles de negociación presentan un especial interés para el sector silvoagropecuario primario, frutas en particular, y por tanto la continuación de la reforma agrícola en el marco multilateral, en cuyo actual proceso preparatorio el país se encuentra participando a través del grupo Cairns.

Para el conjunto de los sectores el nivel multilateral resulta importante también para avanzar en diversos ámbitos que aseguren condiciones más competitivas. Se trata en general de nuevos temas, como inversiones y servicios. Los gremios y el gobierno coinciden asimismo en que este marco puede facilitar la resolución de conflictos, por ejemplo los de carácter ambiental, como en el caso del sector pesquero.

Por su parte, sectores exportadores del “modelo de apertura” dirigidos a mercados de la región relevan las negociaciones a nivel de acuerdos comerciales bilaterales, y con el MERCOSUR en particular. Respecto de ellos, el principal interés es acelerar los plazos de desgravación, avances en flexibilizar normas de origen, disminuir la aplicación de barreras no arancelarias y desarrollar los sistemas de solución de controversias. En esta categoría se encuentran en general sectores manufactureros, y en alguna medida aquellos vinculados a la segunda fase exportadora. Para algunos de estos sectores también es relevante la negociación con la Unión Europea y con Estados Unidos, en particular en lo relativo a escalonamiento y estabilidad del Sistema Generalizado de Preferencias que asegure el ingreso de productos de mayor valor agregado a partir de los recursos naturales, especialmente agrícolas o pesqueros. Sin embargo, aquellos sectores de PYME ven estos mercados con dificultades a corto plazo para superar barreras de acceso asociadas a tamaños de demanda, normas de origen y requisitos técnicos exigentes.

Dentro de esta misma categoría sectorial pueden ubicarse los servicios, para los que además de los acuerdos bilaterales en proceso de profundización son relevantes las negociaciones en el ALCA. El país ha construido ventajas competitivas a nivel regional, mercado natural para continuar en el proceso de apertura de éste, intentando ampliar su acceso a mercados vía comercio y especialmente inversiones. Pero también este sector sigue con interés la negociación multilateral en preparación que sería la plataforma para futuros acuerdos.

Otra categoría distinguible es la de los sectores con nichos exportadores, surgidos al amparo de las políticas del período de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI). Las empresas sobrevivientes en tales sectores, de la apertura de los años setenta y de la crisis de los ochenta, tuvieron un crecimiento de la producción notable desde mediados de esa década, y son actualmente importadores netos pero con gran dinamismo exportador en algunas ramas o productos (particularmente en los años noventa), además de una “autopercepción” como sector, que en varios casos resulta ajena a la de “competidores de importaciones”. Se trata originalmente de textil-vestuario, metal-mécanica y automotriz. Para este último sector, con presencia importante de PYME), el nivel multilateral resulta relevante, otorgan importancia a los mecanismos de defensa comercial, y fueron activos en la discusión sobre compensaciones ante la rebaja de aranceles y la adecuación de instrumentos de fomento a la normativa de la OMC. Sin embargo, el plano regional resulta prioritario para el acceso a mercados de sus productos, y en este nivel sus principales demandas apuntan a disminuir barreras no arancelarias, normas de origen y escalonamiento.

La autopercepción como exportadores proviene de la evaluación que hacen los agentes sectoriales de las restricciones que trae aparejado el pequeño tamaño del mercado interno. Ello ocurre a pesar de ser importadores netos, en una evolución creciente, lo que explicaba además su fuerte preocupación por el proceso de apreciación durante la mayor parte de los años noventa hasta antes de la crisis.

El único sector que podría definirse claramente como competidor de importaciones resulta ser el agrícola sensible. En el nivel multilateral, este sector mantendría una consolidación arancelaria mayor al promedio del país, defienden el uso de bandas de precios y han recurrido a los mecanismos de defensa comercial frente a las distorsiones del mercado mundial en muchos de sus productos. En el plano de los acuerdos regionales el sector ha defendido la mantención de los mayores plazos de desgravación, cuestión que también quiso plasmar en el debate sobre rebaja arancelaria.

Finalmente, la prioridad otorgada por el país a los diversos temas y niveles de negociación resultará en parte derivada del peso relativo de los diversos agentes representativos de cada sector. Otro factor influyente sería el papel que cada uno de ellos juega en la estrategia de inserción y en la estrategia global del país, ya sea como proveedor de divisas, aportando a la diversificación de productos o mercados, a la segunda fase exportadora, al aprendizaje tecnológico y la generación de empleo, o para asegurar el abastecimiento interno de sus respectivos productos. En esta perspectiva resulta difícil evaluar las prioridades asignadas en una definición de estrategia, en términos más precisos que la orientación exportadora, ya que ella se encuentra aún en proceso de discusión. Sin embargo, una de las definiciones más claras al respecto se expresa en el sector agrícola, el que si bien ha contado con un trato diferenciado durante un largo período se encontraría también con algunas limitaciones que obligarían al gobierno a redefinir algunos de sus instrumentos. Puede decirse, que este es uno de los mayores dilemas que enfrenta actualmente la política comercial chilena.

TEMAS DE LA AGENDA SEGUN CATEGORIAS SECTORIALES

Categorías sectoriales	Productos	Temas de Agenda	
		Multilateral ^{a)}	Regional ^{b)}
A. Exportadores			
A.1. Históricos	Cobre, Celulosa/papel, Harina de pescado	<ul style="list-style-type: none"> riesgos ambientales y fitosanitarios riesgo laboral profundización del Acuerdo Agrícola (OMC) estabilización del acceso a mercados (ej. fruta en la Unión Europea, muebles en los Estados Unidos) perfeccionamiento de reglas y solución de diferencias 	
A.2 Modelo de apertura - Destino Países Industrializados	Fruta fresca, Madera aserrada, Salmones <u>Emergentes:</u> Oro, Muebles, Vino		
A.3 Modelo de apertura - Destino regional (América Latina y el Caribe)	Industria pesquera (conservas), Agroindustria, Metanol, ---- Servicios	<ul style="list-style-type: none"> estabilización del acceso a mercados y reducción del escalonamiento arancelario (ej. agroindustria en la Unión Europea) reorientación de los instrumentos de fomento (ej. producción limpia) avances en el GATS y el ALCA (en servicios) 	<ul style="list-style-type: none"> acelerar las desgravaciones, estabilizar las barreras no arancelarias definir mejores sistemas de solución de controversias facilitación del comercio y las inversiones
B iSi – con nichos exportadores (destino regional)	Textil/Vestuario, Metal-mecánica, Imprentas, Automotriz, Calzado ^{c)}	<ul style="list-style-type: none"> compensar el desmantelamiento de instrumentos de fomento (subsidios, TRIMS) defensa comercial doméstica (protección contingente) ajuste de los instrumentos de fomento 	<ul style="list-style-type: none"> políticas de competencia flexibilizar normas de origen
C. Competidores importaciones	Agrícolas sensibles ^{d)}	<ul style="list-style-type: none"> defensa comercial doméstica y bandas de precios gradualidad arancelaria y compensaciones por la rebaja unilateral de aranceles 	<ul style="list-style-type: none"> mantención mayores plazos desgravación

^{a)} También se refiere a unilaterales y bilaterales con grandes socios en países industrializados.

^{b)} El MERCOSUR en particular.

^{c)} El sector del calzado tuvo una dinámica significativa de exportaciones desde mediados de los años ochenta, que merece su ubicación en esta categoría, sin embargo, las condiciones externas e internas de los años noventa los acercaría probablemente más a la categoría de competidores de importaciones.

^{d)} Azúcar, trigo, harina trigo, aceites vegetales, lácteos, carnes.

IV. Revisión de la estrategia y agenda negociadora

Partiendo de la base que existe un relativo consenso entre agentes productivos, analistas y decisores de política sobre la estrategia de apertura exportadora y la necesidad de redefinir algunos de sus lineamientos, existe bastante menos acuerdo sobre su contenido preciso, particularmente respecto de la especialización exportadora y de la selección de áreas o países de negociación. Esta falta de definición más precisa, que es reclamada por diversos agentes, se hizo más explícita ante el anuncio de negociación con los Estados Unidos. Cómo se expresan, implícita o explícitamente, las preocupaciones y propuestas de estrategia sobre la agenda negociadora, es lo que se intenta mostrar en este capítulo.

1. Opciones de estrategia

Díaz (1995) y Agosin (1998), recogiendo las opciones que se visualizaban antes de la crisis, han sistematizado las posibles estrategias del modo que se presenta a continuación.

Luego de evaluar el desempeño industrial de las últimas décadas y los límites perceptibles sobre su desarrollo a mediados de los años noventa, Díaz planteaba tres modelos con distintas implicaciones en términos de especialización y políticas: : i) el “neoliberal”, que representa la desregulación de la cuenta capitales, y configura una especialización en exportaciones primarias y de servicios (eventual centro financiero). Este modelo plantea dudas al autor sobre los efectos distributivos que conllevaría; ii) el “asiático”, con énfasis en la

política industrial, que llevaría a un mayor desarrollo de manufacturas, pero que enfrentaría dificultades con respecto a las normas multilaterales del comercio. Este modelo supone un Estado fuerte y una mayor disponibilidad de recursos; iii) el “nórdico” (o escandinavo), que conlleva una política de promoción de *cluster* a fin de acelerar la tendencia a conformar encadenamientos en torno a los recursos naturales en que Chile presenta ventajas comparativas. Esta última idea, que a juicio de los autores parece más viable, tiene mayor desarrollo en un artículo posterior con Joseph Ramos (Díaz y Ramos, 1998).

Agosin (1998), por su parte, evalúa que la “segunda fase exportadora” en su versión más amplia, estaría desdibujándose como propuesta y requeriría de políticas activas para su concreción. Contraponía esta opción con una especialización primaria y de servicios, y otra de cuyas variantes es la posibilidad de conformar un centro financiero internacional.¹¹⁶ El autor evaluaba como preocupaciones importantes la desaceleración en el ritmo de crecimiento de las exportaciones no tradicionales, el proceso de apreciación cambiaria y las nuevas disciplinas internacionales que el país debía asumir por su participación en diversos acuerdos. Entre las opciones, planteaba la generación de apoyos a la actividad exportadora y/o rebajas arancelarias para el desarrollo de competitividad. Tales apoyos debieran orientarse al desarrollo de externalidades como la innovación y adaptación de tecnologías, capacitación y educación superior, promoción de exportaciones, atracción de inversión extranjera directa y desarrollo del mercado de capitales. En esta estrategia el autor relevaba la necesidad de reconsiderar la selectividad de las políticas, tomando en cuenta criterios más globales para priorizar en las tareas del fomento exportador.¹¹⁷

En un trabajo compartido de ese mismo autor había referencias a la encrucijada planteada por el proceso de apreciación cambiaria, lo que reflejaría el agotamiento de la liberalización unilateral en lo comercial, en la inversión extranjera y en el campo financiero. De allí deriva la necesidad de: políticas activas expresadas en la búsqueda de equilibrios macroeconómicos propicios al desarrollo, completar mercados y promoción de negociaciones bilaterales selectivas que contribuyeran al desarrollo de ventajas competitivas. En esta propuesta aparecía la necesidad de un enfoque integral de política económica que supere el ámbito de la política comercial, y donde se revalorice el papel del Estado debido a la necesidad de superar fallas de mercado con el objetivo de profundizar el proceso de internacionalización (Agosin y French-Davis, 1998).

Detrás de la mayoría de estas propuestas subyace el objetivo de lograr que el proceso de inserción constituya persistentemente un motor del crecimiento. Si ésta es de por sí una meta difícil de alcanzar, bastante más difícil e imprescindible resulta todavía definir la estrategia que, no sólo apunte en ese sentido, sino además contribuya a mejorar la calidad de la inserción en términos socialmente inclusivos; vale decir, avanzar hacia la especialización en bienes y servicios que sustenten salarios reales más elevados para capas crecientes de la población (Agosin y French-Davis, 1998). A estas tareas diversos grupos de interés agregarían la necesidad de sustentabilidad ambiental, particularmente si se tiene en cuenta el tipo de especialización dominante en las exportaciones. Por otra parte, cada uno de los lineamientos presentados tendría asociado distintas opciones respecto de las áreas o países de prioridad negociadora, cuestión que ha tomado relevancia en los últimos meses, particularmente frente a la profundización de acuerdos con el MERCOSUR y la negociación con los Estados Unidos.

Pero el diagnóstico preocupante respecto de la especialización exportadora se vio reforzado con el impacto de la crisis, puesto que la vulnerabilidad de la inserción chilena quedó de manifiesto dura y claramente. Más todavía cuando emergieron algunas señales de alerta en el contexto más

¹¹⁶ Otra línea en este ámbito es la de “país bisagra: Asia-América Latina”, que es más conceptualizada y explorada en JICA-Minecon-CORFO (2000). En este mismo documento se duda de la viabilidad de un centro financiero chileno para Sudamérica, en función del escaso volumen de transacciones asociado al tamaño de mercado, y a pesar de la buena calificación externa y la valoración de la credibilidad del sistema financiero en Chile.

¹¹⁷ En un documento anterior, el mismo autor había desarrollado más extensamente algunas de estas consideraciones (Agosin, 1997).

global de la sostenibilidad del crecimiento y de la suficiencia de recursos naturales para asegurar un crecimiento de largo plazo. A lo anterior se suman algunas dificultades en el mercado laboral que incrementan las posibilidades de tensión social frente a los mayores requerimientos de calificación para el desplazamiento intersectorial y la flexibilidad productiva, la ampliación de brechas salariales entre trabajadores calificados y no calificados, la cada vez menor existencia de fuentes de trabajo garantizada y la erosión del poder sindical.¹¹⁸

El conjunto de estas preocupaciones es recogido por uno de los responsables del actual proceso de negociaciones, quien ha planteado recientemente que el objetivo estratégico de la política de comercio exterior es: “profundizar la inserción internacional, combinando la promoción exportadora con la promoción y protección de inversiones; favorecer la competitividad y la difusión del cambio tecnológico, en un contexto de reglas estables, de vigilancia de la competencia desleal y con políticas que refuercen su impacto sobre la equidad”.¹¹⁹

2. Agenda negociadora

En la perspectiva del gobierno han existido algunas orientaciones de carácter general para la agenda negociadora que han surgido desde inicios de los años noventa y que, en última instancia, tienen en consideración la discusión sobre estrategia vigente en el país (véase el esquema 8). El período de crisis no parece haber modificado sustancialmente estos lineamientos, aunque se encuentra crecientemente aludida por parte de diversos actores la falta de asignación clara de prioridades a la negociación con distintas áreas o países.¹²⁰ Con todo, las orientaciones generales podrían ordenarse del modo siguiente:

Primero, reforzar el modelo de apertura unilateral implementado desde los años setenta, con la aplicación complementaria de instrumentos que provienen de las distintas áreas de la política comercial: las negociaciones multilaterales y la apertura a través de acuerdos bilaterales o plurilaterales bajo la estrategia de un “regionalismo abierto”, con políticas de competitividad y de promoción de exportaciones. La orientación al regionalismo abierto ha pretendido diversificar productos y mercados de exportación, así como consolidar vínculos en la región. Queda aparentemente menos resuelto el dilema entre priorizar acuerdos con áreas desarrolladas o profundizar aquellos con países de la región. Con las primeras, el gobierno está desarrollando distintas tareas de negociación, o preparatorias de éstas –la Unión Europea, los Estados Unidos y Japón. Siendo más avanzado el trabajo preparatorio con la Unión Europea, área con la que se propone concluir negociaciones arancelarias a mediados del 2002 (vale decir un año luego de la fecha prevista para iniciarlas),¹²¹ las recién iniciadas negociaciones con los Estados Unidos se prevén más rápidas aún, si bien queda en suspenso el efecto de la falta de vía rápida en ese país. El interés de incorporación plena al MERCOSUR, más allá de la participación política en que ha avanzado, enfrenta no sólo el dilema de la coordinación de políticas sino también de preservar la autonomía arancelaria y en las negociaciones externas. Como se sabe, hacia fines del 2000 se resolvió no poner plazos a dicha incorporación.

Segundo, también se ha buscado complementar la apertura a través de áreas “no tradicionales” de la política comercial, particularmente en los ámbitos de servicios e inversiones en

¹¹⁸ Intervención de Meller en PROCHILE (2000) que indica que estos desafíos exigen un papel del gobierno que asegure la adecuada compensación de ganadores a perdedores y, más específicamente, prevea mecanismos para dar atención a los trabajadores desplazados, al tiempo de asegurar las condiciones de incremento de productividad que sea reflejada a su vez en las retribuciones salariales.

¹¹⁹ Intervención del director de la DIRECON, Osvaldo Rosales, en el encuentro citado de PROCHILE.

¹²⁰ Antecedentes importantes para esta recapitulación son Sáez y Valdés (1999); entrevistas en la DIRECON a Patricio Leiva, Alicia Frohman, Carmen Paz Cortes y Hernán Gutiérrez, entre 1998 y 2000, y documentos oficiales del período 1999-2000.

¹²¹ Intervenciones de Rosales y de Muga en el Encuentro Exportador 2000 (PROCHILE, 2000).

los que el país presenta una apertura importante. Un particular interés por disciplinas y políticas de competencia en éstos, recogería la importancia que ha tomado el proceso de internacionalización de empresas nacionales, particularmente en la región. Asimismo, el desarrollo de disciplinas más estables al comercio de bienes y los mecanismos de solución de diferencias también han estado dentro de las prioridades, habida cuenta de los conflictos enfrentados por sectores claves de la especialización chilena.

Tercero, el gobierno ha sido explícito en su interés por abordar negociaciones conducentes a una liberalización horizontal y global en los distintos foros de participación; vale decir, sin definir temas ni sectores prioritarios para las negociaciones. Esto se expresaba en el interés por la “Ronda del Milenio” en el ámbito multilateral, la no selectividad sectorial en los casos de la APEC y el ALCA, los esfuerzos por eliminar listas de excepciones en los acuerdos bilaterales y la no firma del ITA. Revela con ello, una preferencia por no abandonar la homogeneidad de su política, a pesar de “perforaciones” y propuestas en sentidos diferentes que han surgido en los últimos años.

Cuarto, varias propuestas y posturas previas a la crisis reflejaban una agenda de carácter proactiva por sobre una defensiva. Acelerar procesos de desgravación, ampliar los temas de negociación y liberalización, eliminar las medidas *antidumping* (inicialmente en los acuerdos bilaterales), anticipar la preparación para potenciales controversias y agilizar los mecanismos de solución de diferencias, podrían interpretarse como señales en el sentido indicado. A pesar que durante el período de crisis y mientras se iniciara el último proceso de rebaja arancelaria emergió un intenso debate sobre defensa comercial en el mercado interno, el planteamiento permanente ha revelado una priorización implícita a favor de las actividades exportadoras, a las que podrían integrarse potencialmente todos los sectores. De este modo, el tratamiento a la agricultura “sensible” con argumentos ya discutidos a lo largo de este documento, puede considerarse la única excepción a esta postura general.

Finalmente, una apuesta no sólo económica por el ALCA, revela también el interés por homologar acuerdos, ampliar el ámbito de operación de las disciplinas comerciales y al mismo tiempo contribuir a perfeccionar la construcción multilateral. La anunciada propuesta de adelantar al 2004 el fin de las negociaciones en esta área apoyaría esta visión y el inicio de negociaciones con Estados Unidos se percibe como una señal en el mismo sentido. Una dimensión política se presenta como importante en particular con los acuerdos regionales.

Con tales orientaciones de base, el gobierno ha mantenido una agenda bilateral diferente para cada uno de los foros de pertenencia que recoge un criterio de realismo frente a la especificidad de las características de los socios, la historia de relaciones con éstos y también sus propios intereses.

Para empezar, las *negociaciones multilaterales* en la OMC presentan para los diversos agentes un especial interés en materia de acceso a mercados, particularmente los sectores agrícola y de servicios. El nivel multilateral resulta importante también para avanzar en diversos ámbitos que aseguren condiciones establemente más competitivas, en particular en los nuevos temas –inversiones y servicios– pero también en las disciplinas (*antidumping*) y para facilitar la resolución de conflictos. Sin embargo, la dilatación del lanzamiento de la Ronda del Milenio ha relevado el interés en los otros ámbitos de negociación, y particularmente con los megamercados, con lo que se intenta mejorar el acceso al conjunto de mercados relevantes.

Las negociaciones en el ALCA y en la APEC miradas en la perspectiva de mediano y largo plazo son de gran relevancia para el gobierno en toda su temática, aunque esto no ha sido apreciado mayormente por algunos de los gremios empresariales. Para tales gremios el carácter voluntario de los acuerdos y la difusa preferencialidad que representa la APEC no estimula un mayor esfuerzo; comparten con el gobierno, por otra parte, la reticencia al enfoque sectorial discutido en el área. Un cierto estancamiento, derivado de la crisis, ha modificado la prioridad multilateral en esta área, para

dar cabida a acuerdos bilaterales y plurilaterales entre países que la conforman. De todos modos, en ambos foros el énfasis se ha puesto sobre las políticas de competencia y el marco para las inversiones, evaluando que también contribuirían a una mayor transparencia para el desarrollo comercial. Pero la participación en ambos, persigue también objetivos que van más allá del ámbito comercial, ya sea de carácter político - como ya fue mencionado - o de cooperación en diversos temas.

A nivel de *acuerdos bilaterales comerciales*, y con el MERCOSUR en particular, el interés ha sido y continúa siendo lograr avances en la liberalización hacia servicios e inversiones. acelerar los plazos de desgravación, disminuir la aplicación de barreras no arancelarias, eliminar el uso de *antidumping*, desarrollar los sistemas de solución de controversias, y avanzar en la coordinación macroeconómica. El gobierno evaluaba asimismo que apertura y acuerdos regionales constituirían un mecanismo de defensa frente a crisis financieras, como la vivida desde 1997, con lo que contribuirían a frenar eventuales impulsos proteccionistas.¹²² Los resultados reales, especialmente durante 1999, refutaron esta visión más que por las acciones defensivas en esos mercados, debido a los problemas macroeconómicos y de crecimiento que enfrentaron tales economías.

Por otra parte, concentran la atención del gobierno las negociaciones para un tratado de libre comercio con los Estados Unidos –luego que ya existen sendos tratados con Canadá y México– y el nuevo enfoque que ha empezado a primar entre los países de la APEC, lo que ha incidido en las actuales negociaciones con Corea y en los estudios previos con Japón. Estos hechos junto con la prioridad otorgada a que el país pueda cumplir la función de puente y plataforma de servicios entre esta área y el MERCOSUR parecieran relativizar, de algún modo, el trabajo global en los respectivos acuerdos plurilaterales. Si esta misma dinámica puede agilizar las negociaciones con la Unión Europea, podría definirse en un muy corto plazo un escenario bastante diferente al vigente para la inserción chilena. El gobierno ha insistido, sin embargo, que el MERCOSUR continúa siendo prioritario para Chile en un sentido más estratégico y comprensivo; vale decir, considerando la profundización de la integración política, física, de coordinación para las negociaciones externas y también como bisagra entre ese mercado y el Asia.

Se encuentra abierta, de todos modos, la interrogante sobre el giro a la estrategia comercial chilena que podría significar el inicio de las negociaciones con Estados Unidos y luego de suspender los plazos de incorporación al MERCOSUR, si bien persisten otros trabajos de coordinación con este bloque.¹²³ Con todo, en el encuentro exportador ya citado las autoridades habían sido claras en señalar que el gobierno buscaría acuerdos con sus principales socios-megamercados sin explicitar las prioridades asignadas a cada uno de ellos y entendiendo que pueden manifestarse, al mismo tiempo, una relativa competencia (*trade-off*) pero también una aceleración entre acuerdos. Esto profundiza las preguntas sobre eficiencia y consistencia de instrumentos frente a una escasa evaluación de los acuerdos,¹²⁴ cuando se hace más complejo además el entramado entre bloques regionales y su relación con el sistema multilateral.

Finalmente la continuación de la *apertura unilateral*, si bien no forma parte del campo de negociaciones internacionales, ha definido un nuevo escenario para éstas. De hecho, fue uno de los principales frentes de dificultad para la incorporación plena de Chile al MERCOSUR.

En relación al conjunto de temas señalados se han producido nuevos ordenamientos de agentes, que sin embargo no superan la relativa ausencia de algunos de ellos (actores laborales). Entre las instancias más recientes, pueden mencionarse el Consejo consultivo para la promoción de

¹²² Señalado por la delegación chilena en la reunión de la ALADI, realizada en Montevideo el 11 de septiembre de 1998. (citado en "Avance de negociaciones" del 30 de septiembre de 1998 en la web de la DIRECON).

¹²³ Sólo desde el último trimestre del 2000 el gobierno había emitido señales más claras respecto a la dificultad de la incorporación al MERCOSUR, destacando su interés por mantener su autonomía en política comercial y habida cuenta de las diferencias arancelarias- entre el país y el bloque, tanto en promedio como en homogeneidad relativa.

¹²⁴ Hay una carencia de evaluación de acuerdos que vayan más allá de las variaciones en los flujos de comercio, que distingan impactos reales vs. la percepción de sus efectos y sobre todo que recojan los aspectos dinámicos de éstos.

exportaciones, la construcción de la mesa agrícola y diversos encuentros público-privado para analizar la reactivación. También en el último período, se plantearon visiones encontradas entre gremios, al interior del sector público o entre gremios y gobierno, en materias como la implementación de instrumentos de defensa comercial o la incorporación al MERCOSUR. Aun así, se mantienen ciertos consensos básicos entre distintos agentes en materia de políticas comerciales, probablemente avalados por el carácter proactivo de la agenda. También es de consenso que para las tareas que deben enfrentarse para buscar e implementar nuevas orientaciones es imprescindible la cooperación público-privada y una visión de país más unificada.

En síntesis, resulta claro que el país continúa con una estrategia global de apertura orientada a las exportaciones, para la cual, cualquiera sea el perfil de especialización al que se quiera aproximar, los servicios y las articulaciones en torno a sus recursos naturales parecen ser orientaciones de aceptación general. Sin embargo, ello parece surgir más que de una acción deliberada en tal sentido, de un modo espontáneo como resultado del conjunto de políticas públicas, sean éstas macro o microeconómicas. Dada la apertura de larga data en su economía, los principales esfuerzos se dirigen a la apertura de mercados, ya no sólo en términos de comercio de bienes y servicios sino también de inversiones. De cualquier modo, si bien existe un relativo consenso en que para avanzar en el patrón de especialización se requiere un mayor desarrollo de infraestructura física y tecnológica así como de factores productivos de mayor calidad –los recursos humanos y la investigación y desarrollo (I+D) como básicos–, parecen menos claras las formas de lograrlo, qué agentes asumirían el grueso del esfuerzo para conseguirlo y cómo ubicar las opciones posibles en una discusión de carácter más amplio. Por otra parte, a pesar de ciertos intentos, las negociaciones comerciales no han logrado involucrar al conjunto de agentes relevantes, pero el curso futuro de éstas y los mecanismos institucionales desarrollados en su ámbito podrían empujar nuevos arreglos de articulación interna que aseguraran más participación y transparencia en dichas negociaciones. A estos desafíos la última crisis agregó mayores exigencias sobre el manejo macroeconómico, ya no sólo en términos de equilibrios sino sobre todo favorables a la sustentabilidad y estabilidad del crecimiento.

Esquema 8

¿CHILE: COORDENADAS DE LA AGENDA PAIS ?

Ambito	Unilateral	Multilateral	Plurilateral ALCA/APEC ^{a)}	Acuerdos bilaterales ^{b)}
Liberalización (horizontal)	<ul style="list-style-type: none"> Rebaja arancelaria homogénea (previsto 6% al 2003) Persistencia en las bandas de precios 	<ul style="list-style-type: none"> "Ronda del milenio" 	<ul style="list-style-type: none"> no sectorialidad 	<ul style="list-style-type: none"> ampliación de países y temas acelerar desgravación de bienes menores barreras no arancelarias (ej. otros impuestos) rechazo a las excepciones
Disciplinas	<ul style="list-style-type: none"> anticipación y estudio de barreras adecuación de los instrumentos de fomento implementación de salvaguardias 	<ul style="list-style-type: none"> perfeccionar la normativa <i>antidumping</i> adecuar las normativas nacionales a los compromisos adquiridos 	<ul style="list-style-type: none"> políticas de competencia eliminación de antidumping 	<ul style="list-style-type: none"> profundización y perfeccionamiento de las disciplinas eliminación de <i>antidumping</i>
Solución de diferencias		<ul style="list-style-type: none"> Aplicación a casos bilaterales 	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar mecanismos 	<ul style="list-style-type: none"> Perfeccionar mecanismos
Sector - tema	<p>Servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> apertura con pocas restricciones <p>Agricultura y PYME:</p> <ul style="list-style-type: none"> compensación por rebaja arancelaria nuevos instrumentos competitividad 	<p>Agricultura en el marco del grupo Cairns:</p> <ul style="list-style-type: none"> acceso a mercados; reducción de subsidios, <p>Servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> avanzar en la liberalización 	<p>Servicios</p> <ul style="list-style-type: none"> acceso a mercados, liberalización de inversiones <p>Forestal y pesca (APEC):</p> <ul style="list-style-type: none"> no selectividad sectorial 	<p>Industria:</p> <ul style="list-style-type: none"> acelerar desgravación, barreras no arancelarias <p>Servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> acceso a mercados <p>Agricultura:</p> <ul style="list-style-type: none"> Plazos más prolongados a sectores sensibles

a) Nivel considerado menos relevante por la mayoría de los gremios privados. Interés del gobierno por agilizar negociaciones en el ALCA.

b) Interés del gobierno en todos los megamercados: la Unión Europea, los Estados Unidos, Japón; y avances en la coordinación con el MERCOSUR. Los diferentes agentes privados sectoriales tienen distintas prioridades de áreas para negociar.

Bibliografía

- Agosin, Manuel (1997), *Trade and growth in Chile: Past performance and future prospects*. Documento CEPAL, LC/R.1782, Santiago, diciembre.
- (1998), *Políticas para fortalecer la inserción internacional de la economía chilena. Reflexiones para el debate*, junio (Presentación en Agenda 2010 del Foro de Desarrollo Productivo), Santiago de Chile.
- Agosin, Manuel y Ricardo Ffrench-Davis (1998), “La inserción internacional de Chile. Experiencias recientes y desafíos”, René Cortázar y Joaquín Vial (comps.): *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, CIEPLAN-DOLMEN, Santiago de Chile.
- Agosin, Manuel y Roberto Alvarez (2000), *Políticas hacia la inversión extranjera directa: elementos para su diseño*. Informe Final. Departamento de Economía, Universidad de Chile, julio, Santiago.
- Alburquerque, Mario (1994), *Implicancias del factor laboral en un eventual tratado de libre comercio con Estados Unidos*. Papeles de Trabajo/ programa de estudios prospectivos, Santiago.
- Alvarez, Roberto (1996), *Beneficios y costos de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea*, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Documento de Trabajo N° 142, septiembre, Santiago de Chile.
- APEC (2000), *Chile's Individual Action Plan 1999 (IAP)*. Web de la APEC: www.apec.org
- Banco Central (1997), “*Subsidios en el comercio internacional*”, Indicadores de comercio exterior, Febrero, Santiago de Chile.
- Calderón, Alvaro y Stephany Griffith-Jones (1995), *Los flujos de capital extranjero en la economía chilena: renovado acceso y nuevos usos*, CEPAL, Documento de Trabajo N° 37, Santiago de Chile.
- CCS (Cámara de Comercio de Santiago) (1996), *La exportación de servicios en Chile: diagnóstico preliminar*, Santiago de Chile.

- ___ (1999), *Inversión detectada de empresas chilenas en el exterior 1990-1998*. Departamento de Estudios-Editorial, Santiago de Chile.
- ___ (2000a), *Estrategias empresariales 2000-2001*. Departamento de Estudios, Editorial, julio, Santiago de Chile, (www.ccs.cl).
- ___ (2000b), *La economía digital en Chile*. Departamento de Estudios – Editorial, Santiago, abril (web CCS).
- Campero, Guillermo (1984), *Los gremios empresariales en el período 1970-1983*, ILET, Santiago de Chile.
- Castillo, Mario y Raúl Álvarez (1998), “El liderazgo en las grandes empresas en Chile”, Wilson Peres (coord.): *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*, Siglo XXI, CEPAL, México.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), (1994), *El crecimiento económico y su difusión social: El caso de Chile de 1987 a 1992*, Documento LC/R.1483, diciembre, Santiago de Chile.
- ___ (1995), *Apertura y crecimiento en Chile y Uruguay: hacia un análisis comparativo*, Documento CEPAL LC/R.1589.
- ___ (1996), *Panorama de la Inserción Internacional. Edición 1996*. CEPAL, LC/G.1941, Santiago de Chile, diciembre
- ___ (1998), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. LC/G.2042-P, diciembre*. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.14, Santiago de Chile.
- ___ (2000a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1999-2000* (LC/G.2102-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.2
- ___ (2000b), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1999*. Documento LC/G. 2061-P, Santiago, enero, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.00.II.G.4.
- ___ (2001), *Panorama de la Inserción Internacional. Edición 1999-2000*. CEPAL, Santiago (en edición).
- CES (Comité de Empresas Exportadoras de Servicios de la CCS), (1998), *Medidas de Facilitación de Negocios*. Position Paper. Taller de Servicios -IV Foro empresarial de las Américas, San José.
- Chudnovsky, Daniel, Bernardo Kosacoff y Andrés Lopez (1999), *Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina.
- CIE (Comité de Inversiones Extranjeras), (2000), *Trayectoria de la inversión extranjera en Chile 1974-1999*. Vicepresidencia Ejecutiva -CIE, República de Chile, Santiago de Chile.
- Coeymans, Juan Eduardo y Felipe Larraín (1992), *Impacto de un acuerdo de libre comercio entre Chile y los Estados Unidos: un enfoque de equilibrio general*. PEPALC - Confederación de la Producción y el Comercio, Santiago de Chile.
- Díaz, Alvaro (1995), *La industria chilena entre 1970-94: de la sustitución de importación a la segunda fase exportadora*. Documento CEPAL LC/R.1535. CEPAL/CIID (CAN), Santiago, junio.
- Díaz, Alvaro y Joseph Ramos (1998), “Apertura y competitividad”. René Cortázar y Joaquín Vial (comps.): *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. CIEPLAN-DOLMEN, Santiago.
- DIRECON (Dirección de Relaciones Económicas Internacionales), (1998), *Relaciones económicas internacionales de Chile. Estudio N° 1*, septiembre. Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago
- ___ (1999), *Chile frente a la Ronda del Milenio*, Santiago, noviembre
- ___ (2000a), *Relaciones económicas internacionales de Chile 1994-2000*. Dirección de Estudios, Santiago, febrero
- ___ (2000b), *Síntesis de los acuerdos económicos internacionales suscritos por Chile*. Dirección de Estudios, Santiago, enero
- ___ (2000c), *Análisis Chile – EE.UU.* (Web institucional: www.direcon.cl).
- ___ (2000d), *Comercio Exterior de Chile. Informe N° 29*, Santiago, octubre
- Dirven, Martine y Ludmila Ortega (1998), *El cluster lácteo en Chile*, Borrador -CEPAL, Santiago, julio
- Ensignia, Jaime y Gerardo Castillo (1998), *Libre comercio integración regional y dimensión social. Desafíos para el sindicalismo latinoamericano*, Fundación Friedrich Ebert -OIT, Santiago de Chile.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1999), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*, Dolmen Ediciones, Santiago de Chile.
- Ffrench-Davis, Ricardo y otros (1992), "Liberalización comercial y crecimiento: la experiencia de Chile 1973-1989", *Pensamiento Iberoamericano N° 21*, ICI-CEPAL.
- Ffrench-Davis, Ricardo y Heriberto Tapia (2000), *Tres variedades de políticas frente a la abundancia de capitales externos en Chile*, Borrador, Santiago, julio.
- Fischer, Ronald (Ed./1997), *Las nuevas caras del proteccionismo*, Dolmen -CEA, Santiago de Chile.

- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), (1991), Mecanismo de examen de las políticas comerciales, República de Chile, Informe de la Secretaría. Documento C/RM/S/14.A, junio, Ginebra.
- Gligo, Nicolo (1997), *Nuevos roles y líneas de acción para PROCHILE*, Departamento de Ingeniería Industrial, FCFM, Universidad de Chile, Santiago.
- Gómez, Sergio (1998), "Novedades en la agricultura chilena. Nuevos actores sociales y escenarios: negociaciones y confrontaciones", Capítulo III de Giarraca, N. y S. Cloquell (comps.): *Las agriculturas del MERCOSUR. El papel de los actores sociales*, Ed. La Colmena -Clacso, Buenos Aires.
- JICA (Japan International Cooperation Agency), Ministerio de Economía y CORFO (Corporación de Fomento de la Producción), (2000), *The study for promotion of investments and exports for balanced economic development in the Republic of Chile. Progress Report 1*, Santiago, agosto.
- Labarca, Guillermo (1997), "Las políticas de desarrollo productivo en Chile", Peres, W. (coord.): *Política de competitividad industrial. América Latina y el Caribe en los años noventa*, Siglo XXI Editores, México.
- Macario, Carla (1998), *Chile: de las políticas de subsidio a las exportaciones, a las políticas de desarrollo de la competitividad. Integración y Comercio, Año 2, N° 4/5*, enero-agosto. INTAL, Buenos Aires, Argentina.
- Meller, Patricio (1993), *Economía Política de la apertura comercial chilena*, CEPAL, Serie Reformas de Política Pública N° 5, Santiago, abril.
- (Ed./1996a), *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*. Editorial Andrés Bello. Santiago, noviembre
- (1996b), *La segunda fase exportadora chilena: elementos para el debate*. Proyecto CEPAL/PNUD RLA/88/039, marzo.
- Meller, Patricio y Raul Sáez (1995), "Lecciones y desafíos futuros del auge exportador chileno", Meller, P. y Raúl Sáez (comps.): *Auge exportador chileno. Lecciones y desafíos futuros*, CIEPLAN-DOLMEN Ediciones, Santiago de Chile.
- Meller, Patricio y Rodrigo Donoso (1998), *La industria chilena y el MERCOSUR*, Dolmen y DII/Universidad de Chile, Santiago.
- Ministerio de Economía (1998a), *Plan de desarrollo de la competitividad - Chile 1998-2003* (Propuesta), Santiago, enero.
- (1998b), *Chile: el desarrollo productivo sectorial en el sector industrial*. Observatorio de Desarrollo Productivo, Informe N° 1, Santiago, junio. [Informes de reuniones sectoriales del Observatorio, Santiago, julio -septiembre.
- (1999), *Indicadores de competitividad internacional de Chile, 1990-1998*, Departamento de Estudios, Santiago.
- (2000), *Segundo catastro nacional sobre barreras externas al comercio - 2000*, Departamento de Comercio Exterior, Santiago (web institucional: www.minecon.cl)
- Moguillansky, Graciela (1999), *La inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo en expansión?*. FCE-CEPAL, Santiago.
- Montero, Cecilia (1997), "Relaciones Estado - empresarios en una economía global. El caso de Chile". *Nueva Sociedad N° 151*, Septiembre -octubre.
- Montero, Cecilia y Jimena Federici (1997), *La inserción comercial de Chile en el mundo: un caso de cooperación entre empresarios y gobierno*, Santiago, agosto
- Muchnik, Eugenia y Francisca Silva (1997), *Subsidios y ayudas al sector agroalimentario chileno: integración con competitividad*, Documento CEPAL, LC/R.1724, Santiago, mayo.
- Muñoz, Oscar y colaboradores (2000), *El Estado y el sector privado. Construyendo una nueva economía en los años 90*. DOLMEN-FLACSO, Santiago, abril
- Novotny, Michael (1998), *El sector de la informática en Chile: su fuerte crecimiento y el efecto de las políticas estatales*. (Versión preliminar) Instituto de Ciencia Política/PUC, Santiago, septiembre.
- ODEPA (Oficina de Estudios y Políticas Agrícolas), (1998), *Boletín estadístico comercio exterior silvo-agropecuario*, N° 8, enero-diciembre 1997. ODEPA, Ministerio de Agricultura, Santiago de Chile.
- OMC (Organización Mundial del Comercio), (1997), *Examen de las políticas comerciales: Chile. Informe de la Secretaría*. Documento WT/TPR/S/28, agosto.
- Oppenheim, Lois (1997), *Chile's export-oriented development strategy in the new global order and the legacies of neoliberalism*. Presented in International Political Science Association, Seoul-So.Korea, agosto.
- Ossa, Fernando (1993), "Políticas de fomento del sector exportador". Wisecarver, Daniel (Ed.): *El modelo económico chileno*. CINDE - Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Perez-Aleman, Paola (1997), *Institutional transformations and economic development: learning, interfirm networks and the state in Chile*, borrador preliminar, septiembre.

- Pietrobelli, Carlo (1993) - El proceso de diversificación de exportaciones en Chile. CEPAL: *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*. Estudios e Informes de la CEPAL N° 84, Santiago
- Pizarro, Roberto (1994), *Contenido y significación económica de los Acuerdos de Complementación Económica de Libre Comercio*. Mimeo, Dirección Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago, febrero.
- Porta, Fernando y Fernando Peirano (2000), *El impacto de las preferencias comerciales sobre el comercio intrarregional. Análisis del MERCOSUR y los acuerdos bilaterales de Chile*. ALADI/SEC/ Estudio 127, mayo. (web ALADI: www.aladi.org)
- Prieto, Francisco (1997), *El comercio de servicios. La visión de Chile*, DIRECON/ Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago
- (1999), *Chile y el GATS 2000, hacia la liberalización efectiva del comercio servicios. Propuestas para la acción*. DIRECON/ Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago, diciembre
- PROCHILE (Dirección de Promoción de Exportaciones), (varios), *Análisis de las exportaciones chilenas*, Santiago (varias ediciones)
- (1997a), Contacto con Héctor Casanueva Ojeda, Nuevo Director de PROCHILE: “ProChile, como parte de la Cancillería, apoya la internacionalización de empresas”. *Contacto Internacional*, N° 6, Santiago
- (1997b), Contacto con Roberto Fantuzzi: “ProChile y Asexma, un matrimonio bienvenido”. *Contacto Internacional*, N° 8, Santiago
- (1998c). Contacto con Mario García: “Prochile e Instituto Textil. Un traje a la medida”. *Contacto Internacional*, N° 9, Santiago
- (2000), *Encuentro Exportador 2000. Juntos en la nueva economía*, Santiago, 28-29 de agosto. (web de PROCHILE: www.prochile.cl)
- Robledo, Marcos (1997), “Sector privado, política exterior y estrategia de inserción económica internacional”. Milet, P. y otros (eds.): *Chile – MERCOSUR: una alianza estratégica*. Ed. Los Andes – FLACSO, Santiago
- Rosales, Osvaldo (1993), *Desafíos de la segunda fase exportadora*. Papeles de Trabajo N° 21. Corporación Tiempo 2000/PEP, Santiago, octubre.
- Rubinstein, Alejandro y Juan Pablo Silberberg (1997), *Análisis de las principales barreras comerciales que enfrentan los productos silvoagropecuarios chilenos en la Unión Europea*, Universidad Internacional Sek, Santiago, abril
- Saez, Sebastian y Juan Gabriel Valdés (1999), “Chile y su política comercial ‘lateral’”, *Revista de la CEPAL* N° 67, Santiago, abril.
- SFF (Sociedad de Fomento Fabril) , *Memoria anual 1997/98*, Santiago de Chile.
- Silva, Verónica (1998), *Chile: elementos básicos en la construcción de su agenda de negociación*, borrador preliminar, Santiago, octubre.
- (2000), “Política comercial y relación publico-privada en Chile durante los noventa” Muñoz, O. y colaboradores: *El Estado y el sector privado. Construyendo una nueva economía en los años 90*. DOLMEN-FLACSO, Santiago abril
- Tomic, Esteban (1996), “La promoción de exportaciones de algunos países de América Latina”. Gana, Eduardo (comp.): *Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea: el papel de los servicios exteriores*. CEPAL, LC/G.1915-P, Santiago.
- Van Klaveren, Alberto (1998), “Inserción Internacional de Chile”, Critián Toloza y Eugenio Lahera (comps.) *Chile en los noventa*, Presidencia de la República-Dolmen Ediciones, Santiago de Chile.
- Ventura-Dias, Vivianne (1998), *Country-specific studies on the implications of the Uruguay Round: the built-in agenda and new issues*, términos de referencia para proyecto conjunto CEPAL/UNCTAD.



NACIONES UNIDAS

**Serie****comercio internacional****Números publicados**

- 1 Las barreras medioambientales a las exportaciones latinoamericanas de camarones, María Angélica Larach, (LC/L.1270-P), N° de venta: S.99.II.G.45 (US\$ 10.0), 1999.
- 2 Multilateral Rules on Competition Policy: An Overview of the Debate, Berend R. Paasman (LC/L.1143-P), N° de venta: E.99.II.63 (US\$ 10.0), 1999.
- 3 Las condiciones de acceso a los mercados de bienes: algunos problemas pendientes, Verónica Silva y Johannes Heirman, (LC/L.1297-P) N° de venta: S.99.II.G.62 (US\$ 10.0), 1999.
- 4 Open Regionalism in Asia Pacific and Latin America: a Survey of the Literature, Mikio Kuwayama, (LC/L.1306-P), Sales N°: E.99.II.20 (US\$ 10.0), 1999.
- 5 Trade Reforms and Trade Patterns in Latin America, Vivianne Ventura Dias, Mabel Cabezas y Jaime Contador, (LC/L.1306-P) Sales N°: E.00.II.G.23 (US\$ 10.0), 1999.
- 6 Cooperative Analysis of Regionalism in Latin America and Asia Pacific, Ramiro Pizarro, (LC/L.1307-P) Sales N°: E.99.II.G.21 (US\$ 10.0), 1999.
- 7 Exportaciones no tradicionales latinoamericanas. Un enfoque no tradicional, Valentine Kouzmine, (LC/L.1392-P) N° de venta: S.00.II.G.65. (US\$ 10.0), 2000.
- 8 El sector agrícola en la integración económica regional: Experiencias comparadas de América Latina y la Unión Europea, Miguel Izam, Valéry Onffroy de Vérez, (LC/L.1419-P) N° de venta: S.00.II.G.91 (US\$ 10.0), 2000.
- 9 Trade and investment promotion between Asia-Pacific and Latin America: Present position and future prospects, Mikio Kuwayama, José Carlos Mattos and Jaime Contador (LC/L.1426-P) Sales N°: E.00.II.G.100 (US\$ 10.0), 2000.
- 10 El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional, María Angélica Larach, (LC/L.1517-P) N° de venta S.01.II.G.60 (US\$ 10.0), 2000.
- 11 Estrategia y agenda comercial chilena en los años noventa, Verónica Silva (LC/L.1550-P) N° de venta: S.01.II.G.94 (US\$ 10.0), 2001.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

-  Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: