

ELEMENTOS PARA UNA POLITICA DE COMERCIO EXTERIOR *

Ricardo Ffrench-Davis M. **

Este trabajo comprende dos secciones. En la primera sección se presenta una breve introducción sobre el marco en el cual situamos nuestro análisis y, en la segunda sección, aparece un análisis esquemático de dos de los instrumentos principales de una política de comercio exterior: los aspectos arancelario y cambiario.

I

INTRODUCCION

Situaremos nuestro análisis dentro del marco de una economía con las características de la chilena y, además, planificada —factor que debe tenerse presente al leer las líneas que siguen—. Definiremos, en términos muy generales, a la planificación como un proceso consciente y racional destinado a obtener para la comunidad nacional el máximo bienestar que se pueda derivar del uso de nuestros recursos productivos. En una economía con tales características, el comercio exterior debe satisfacer la condición de proveer suficientes divisas como para que el país esté en situación de importar los bienes que no pueda producir internamente a un costo real igual o inferior al precio (Cif) del producto importado.

Aquí aparecen dos elementos importantes:

*Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en los "Diálogos sobre el Desarrollo Económico de Chile: 1950-63", auspiciados en julio de 1964 por el *Instituto de Economía* de la Universidad de Chile.

**Profesor de *Economía Internacional* en ESCOLATINA y de *Planificación* en la Escuela de Economía y Administración de la Universidad Católica de Chile.

1.—Por cierto, las exportaciones no son deseables per se. Las exportaciones son deseables sólo en cuanto proveen divisas que se utilizan en la importación de bienes o para el servicio de la deuda externa. Para saber cuánto exportar, tenemos que conocer cuánto se desea o cuánto es conveniente importar. Estas dos caras —exportaciones e importaciones— del comercio exterior están íntimamente interrelacionadas. Esta interrelación aparece clara al afirmar que las exportaciones deben ser fomentadas mientras los recursos productivos empleados en su producción sean en este uso (en la producción de bienes de exportación) socialmente más productivos que si se dedicasen a la producción de sustitutos de las importaciones. Cuando llegamos a un punto de fomento de las exportaciones en el cual los recursos nacionales son igualmente productivos en la producción de exportaciones que en la producción de sustitutos de las importaciones, ahí debemos detenernos. Si en ese punto el costo real (incluyendo todos los costos sociales) de producción de la última unidad exportada es, a manera de ejemplo, de E⁹ 6 y se puede vender en el exterior a un precio (Fob) de 2 dólares, la división de $\frac{6}{2}$, o sea 3, vendría a ser el tipo de cambio que debiera regir en nuestra economía¹.

2.—Hemos hablado de **costo real**. Se nos presentan dos alternativas para medir el costo de producción. Una consiste en usar los precios o costos de mercado (los que rigen en el mercado). La otra consiste en recurrir a los llamados precios sociales, que son los que reflejan la verdadera escasez o costo alternativo de los recursos y de los bienes. Dos ejemplos pueden aclarar la diferencia que existe entre los valores de mercado y los valores sociales: Si para expandir la producción de exportaciones necesitamos contratar a 100 trabajadores, el costo de mercado para el productor corresponde a las remuneraciones (brutas) que tiene que pagar. En cambio, el costo social está dado por lo que dejan de producir esos 100 trabajadores en el resto de la economía al desplazarse hacia la producción de exportaciones. Si estaban desocupados e **iban a permanecer desocupados**, su costo social o alternativo es igual a cero.

Por otra parte, si se trata de crear una industria nueva que sustituya importaciones, el inversionista tendrá que incurrir en costos de entrenamiento de la mano de obra de todos los niveles. Ese es un alto costo inicial para el productor, al cual desalienta la formación de industrias que son productivas después que termina el período de entrenamiento.

Así surgen, por una serie de razones, diferencias entre precios sociales y precios de mercado. Estas diferencias, generalmente —aunque no siempre—, pueden ser eliminadas mediante impuestos, subsidios y aranceles. Esa es otra de las tareas de una Oficina Coordinadora de la Planificación: ubicar estas diferencias o desequilibrios y arbitrar las medidas para eliminarlos.

¹En la realidad es difícil determinar o predecir el nivel apropiado del tipo de cambio. Esto es, lo que en el lenguaje de la planificación se acostumbra a llamar “precio sombra” de las divisas, o tipo de cambio “sombra” o social. Su determinación constituye una de las tareas básicas de una Oficina Coordinadora de la Planificación.

II

INSTRUMENTOS DE REGULACION DEL COMERCIO EXTERIOR

Podemos decir que las políticas Arancelaria y Cambiaria son los pilares o instrumentos básicos de una política de Comercio Exterior. Naturalmente, no son los únicos elementos importantes. Papel importante, por ejemplo, jugaría una política agresiva para dar a conocer nuestros productos de exportación mediante nuestras Embajadas y Consulados en el exterior. Sin embargo, concentraremos nuestra atención en los asuntos arancelarios y cambiarios, sin dejar de mencionar que el papel que les asignemos a éstos será el de **complemento apropiado** para una política que dé a conocer nuestros productos en el exterior, así como podrá ser compatible tanto con cualquier grado de integración económica con nuestros vecinos como con un control cambiario destinado a reprimir la "fuga de capitales".

a) Política Arancelaria.

Aquí podemos hablar indistintamente de un sistema de cambios múltiples como de un tipo único de cambio acompañado de un sistema de aranceles. Económicamente son idénticos. La diferencia entre ambos es sólo de tipo administrativo. En efecto, un tipo de cambio de E^o 2 por dólar acompañado de un sistema arancelario que clasifique en tres grupos las mercaderías importadas aplicándoles aranceles de 25, 50 y 75% al primer, segundo y tercer grupos, respectivamente, será equivalente a un sistema de cambios múltiples que considere tipos de cambio de E^o 2,5, E^o 3 y E^o 3,5 por dólar, respectivamente ².

La diferencia es de tipo administrativo, ya que, en el primer caso, el arancel es recaudado en el Servicio de Aduana; en cambio, en el segundo caso, esos valores son incorporados al tipo de cambio, recaudándose simultáneamente con la venta de las divisas correspondientes. Puesto que no hay diferencias sustanciales entre aranceles y cambios múltiples, de aquí en adelante haremos referencia sólo a los primeros.

Los aranceles sirven una serie de propósitos:

- 1) para desalentar ciertas importaciones;
- 2) para proteger a la industria nacional;
- 3) para recaudar ingresos tributarios;
- 4) para ayudar a equilibrar la Balanza de Pagos.

²Hay por lo menos dos puntos por los cuales un sistema de tipo único de cambio acompañado de aranceles es preferible a los cambios múltiples. En primer lugar, los cambios múltiples tienen poco prestigio ante los ojos de la opinión pública. En segundo lugar, las internaciones "con cambios propios" efectuadas por empresas exportadoras no podrían ser gravadas como lo son las internaciones del resto de las importaciones de igual categoría en un sistema de cambios múltiples, a menos que se agregaran algunas operaciones administrativas innecesarias en un sistema de tipo arancelario. Igual problema se presenta con las importaciones financiadas directamente con créditos externos.

1.—En general, podemos subdividir las importaciones de bienes en artículos suntuarios y artículos de primera necesidad o, si se quiere, en artículos postergables y no postergables³. Si se aplica un arancel o impuesto a la importación de bienes suntuarios se estará haciendo más cara su importación y, por tanto, desalentando la internación de esos productos. Creo que hay acuerdo para desalentar estas importaciones. Sin embargo, aquí surge un grave peligro. Lo suntuario es tal sea importado o nacional. Al gravar la importación de bienes suntuarios se fomentará su producción dentro del país. Por consiguiente, si efectivamente se desea desalentar no sólo la importación, sino también el consumo de suntuarios, simultáneamente con gravar la internación de este tipo de productos, se debe gravar su producción dentro del país.

Por otra parte, lo contrario sucede con los llamados bienes de primera necesidad. Por ejemplo, con los productos agropecuarios. Habitualmente se subsidia su importación manteniéndoles un tipo de cambio múltiple bajo o aranceles bajos. Así nos encontramos con la paradoja de que, gracias a nuestra política de comercio exterior, se fomenta la producción de suntuarios y se desalienta la producción de bienes de primera necesidad dentro del país. Con respecto a estos últimos, cabe preguntarse: ¿no sería más conveniente, en lugar de gastar muchos millones de escudos en subsidiar la importación de alimentos baratos que consumen tanto las personas de bajos como de altos ingresos, gastar esos mismos millones en redistribuir el ingreso en forma directa, abierta y decidida mediante, por ejemplo, asignaciones escolares? Creo que la respuesta es decididamente afirmativa.

2.—En segundo lugar, los aranceles se utilizan como medio para proteger o impulsar el desarrollo de la industria nacional. Esto se conoce, en términos muy generales, como el argumento de las industrias nacientes⁴. Se trata de proteger a las nacientes industrias nacionales hasta que desarrollen y aprovechen economías de escala, economías externas y el personal alcance un nivel adecuado de entrenamiento. Tal como lo dice el nombre, se trata de proteger a las que son industrias **nacientes**. Y no pueden ser durante toda su vida nacientes. Algún día tienen que transformarse en adolescentes y luego en adultas. Por consiguiente, la protección **por este concepto** debe ser temporal y decreciente. Es preciso que el tipo de protección sea claramente especificado para que el productor, sea cual sea el tipo de sistema de propiedad, sepa que, en tantos años plazo, la protección a su industria va a empezar a reducirse para terminar por desaparecer en una determinada fecha.

3.—Junto con desalentar importaciones suntuarias y proteger a industrias nacientes, se crean ingresos para el gobierno. En el caso chileno, los impuestos a las importaciones alcanzaron en 1963 a casi un 25% del valor de las importaciones. De tal manera, el tipo de cambio medio para las importaciones fue igual a E^o 2,3 por dólar para el promedio de 1963. Esto es, igual a E^o 1,85

³Para una clasificación de las importaciones chilenas, ver págs. 194-195 y Cuadro 243 de "La Economía Chilena en el Período 1950-63", *Instituto de Economía*, Universidad de Chile, 1964.

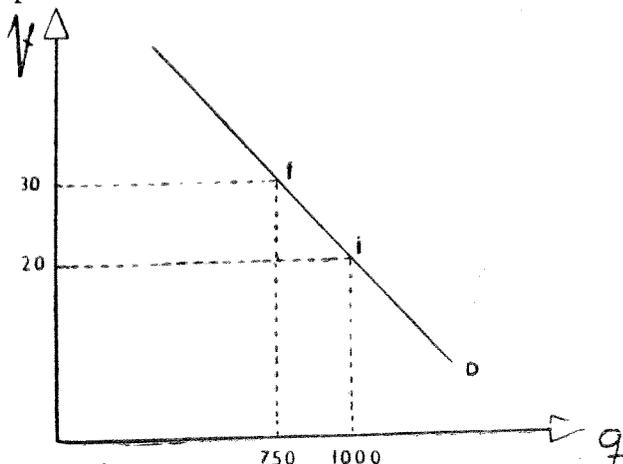
⁴Para un análisis más detallado respecto a diversas formas y justificaciones para la protección a la industria nacional ver: Griffin y French-Davis, "Comercio Internacional y Políticas de Desarrollo Económico" en *Cuadernos de Economía*, N^o 3, 1964.

por concepto de tipo de cambio oficial —o “bancario”, como es llamado— más aproximadamente E^o 0,45 por concepto de impuesto o tarifa promedio por dólar de importación.

Los tres motivos ya mencionados para imponer aranceles deben ser compatibilizados entre sí y puestos al servicio del Programa de Desarrollo. No es razonable que decisiones que afectan a toda la economía sean tomadas en forma desligada del resto de las decisiones económicas fundamentales y, más aún, que se estén cambiando continuamente, tal como ha sucedido en el pasado. A mi juicio, las decisiones relativas a la política arancelaria deben ser **canalizadas** a través de la Oficina Coordinadora de la Planificación Social y Económica.

4.—Uno de los usos más socorridos de los aranceles o impuestos a las importaciones se realiza con el propósito de equilibrar la Balanza de Pagos. Como alternativa, se puede recurrir o se recurre con frecuencia a las cuotas de importación. Al utilizar estas últimas es indudable que no se podrá producir un déficit en la Balanza de Pagos si se restringen las importaciones mediante cuotas que representan un uso de divisas igual a la disponibilidad de ellas. Parece un método muy sencillo para equilibrar nuestro comercio exterior. Antes de seguir adelante, comparemos los efectos de una cuota con los de usar aranceles o un sistema de cambios diferenciales o múltiples.

Digamos que se trata de un bien de consumo. Se están importando 1.000 unidades a un precio de US\$ 10, incluidos todos los costos y a un tipo de cambio de E^o 2 por dólar.



- D = demanda en Chile por un determinado bien de consumo producido en el exterior.
 i = situación inicial, con un consumo igual a 1.000 unidades compradas a un precio de 10 dólares, los que al tipo de cambio de E^o 2 por dólar determinan un precio interno de E^o 20.
 f = situación final. Se obtiene ya sea:
- 1.—Fijando una cuota de importación de 750 unidades. El importador puede cobrar un precio de hasta E^o 30 por unidad. Obtiene, por consiguiente, una utilidad monopólica de $(30-20) \cdot 750 = E^o 7.500$.
 - 2.—Imponiendo un arancel de 50%. De esa manera, el importador paga E^o 2 por dólar importado más E^o 1 de impuesto o derecho aduanero. Aduanas recibe un ingreso igual a E^o 7.500.
 - 3.—Alzando el tipo de cambio a E^o 3 por dólar. La entidad fiscal que venda divisas recibirá E^o 7.500 más por la venta de esos 7.500 dólares.

El egreso de divisas es de 10.000 dólares y el precio de venta en Chile de E° 20 por unidad. Se trata de restringir estas importaciones a 7.500 dólares. Para ello se fija una cuota de importación de 750 unidades. Pero al precio de E° 20 se desea importar las 1.000 unidades, creándose, por tanto, un exceso de demanda por este producto. Luego, es necesario distribuir o racionar la cuota, mediante algún sistema, entre los importadores, los que normalmente serán intermediarios entre el consumidor nacional y el productor extranjero⁵. Los importadores privilegiados que reciban las previas o cuotas de importación al precio de E° 2 por dólar, podrán vender el producto en el mercado chileno a un precio mayor que 20. Mientras mayor sea la intensidad con que se desea mantener el nivel de consumo de este producto —menor elasticidad de demanda en el lenguaje de la economía—, mayor será el precio al cual el importador podrá vender. En nuestro ejemplo hemos usado una elasticidad de 0,5; esto es, a la reducción de 25% en la cantidad corresponde un alza en el precio de 50% y, por tanto, el importador puede vender hasta a un precio igual a E° 30. Como vemos, puede obtener una ganancia monopólica de (10 x 750) E° 7.500.

Ahora, como alternativa, fijemos un arancel de 50%. De tal manera se paga por dólar E° 2 más E° 1 de arancel. De ese modo llegamos al mismo resultado de antes en el sentido de que el precio de venta sería de 30. A ese precio la demanda por importaciones se restringe a 750 unidades y, en lugar de producirse una ganancia monopólica para el importador, se generarían ingresos para el gobierno, ingresos que pueden financiar inversiones en educación u otros o destinarse a subsidiar las exportaciones⁶. Por otra parte, cabe preguntarse: ¿tendría la Oficina Coordinadora de la Planificación suficiente información y valdría la pena destinar enormes esfuerzos para fijar a un nivel adecuado cuotas de importación para cada uno de los miles de productos importables?⁷

Como conclusión, siempre es más expedito y eficiente el uso de aranceles en lugar del uso de cuotas de importación.

Dejemos, por el momento, el campo de la política arancelaria y pasemos al campo de la política cambiaria.

⁵En una economía colectivista o con su comercio exterior colectivizado, sus autoridades tendrán que recurrir, sea a la fijación de cuotas de consumo al nivel individual o familiar o a alzar el precio de venta del producto. En los últimos tiempos ha empezado a tomar auge la tendencia a recurrir a la segunda alternativa. Considérense, por ejemplo, los casos de Polonia y Rusia.

⁶Idéntico razonamiento puede aplicarse a los depósitos previos de importación. Mientras el uso de cuotas de importación representa una diferencia de ingreso en favor de los importadores, el uso de depósitos previos representa una transferencia de ingresos en favor de los prestamistas o de los tenedores de "bonos dólares".

⁷Se puede objetar que no es necesario fijar cuotas para cada uno de los productos importables, bastando con fijarlas por categorías de productos. Sin embargo, en tal caso, surge el problema de cómo distribuir la cuota correspondiente a cada categoría de productos entre sus diferentes componentes. Una solución, sin duda poco aceptable, es la de asignar la cuota total a un solo importador.

b) Política Cambiaria.

Partamos de una situación con cambio fijo y Balanza de Pagos equilibrada. Agreguemos que en nuestra economía está en marcha un proceso inflacionario. A medida que sube el nivel de precios, todos los precios y costos de los bienes nacionales son más altos. En cambio, con un tipo de cambio fijo, el costo de importar permanece constante al expresarse en términos de E^o, esto es, en moneda nacional. A su vez, el precio en E^o de las exportaciones también permanece constante. Esa situación la podemos visualizar para la economía chilena en el Cuadro I. Allí podemos ver cuál ha sido la evolución del tipo de cambio de paridad, base 1959.

CUADRO I

	TIPO DE CAMBIO	
	Bancario	Paridad *
1959 (prom.)	1.050	1.050
1960 (prom.)	1.050	1.155
1961 (prom.)	1.050	1.225
1962 (prom.)	1.140	1.380
1963 (dic.)	2.150	2.300
1964 (jun.)	2.350	2.800

* Estimaciones efectuadas utilizando metodología similar a la empleada en: "La Economía de Chile en el Período 1950-1963", *Instituto de Economía*, Cuadro 42. Se ha tomado como base de paridad el promedio de 1959.

Este tipo de cambio de paridad sería el que permitiría que los productores nacionales de sustitutos de las importaciones y los exportadores nacionales pudiesen competir con el extranjero en las mismas condiciones que en 1959. Vemos que en 1961, por ejemplo, el consumidor chileno podía, tomando como base 1959, comprar un 17% más barato en el extranjero que en Chile, lo que obviamente tenía que afectar a la actividad productora chilena⁸. El resultado, como se puede apreciar al observar las estadísticas de comercio exterior chileno, es que el país reduce relativamente su consumo de bienes producidos en Chile y lo reemplaza por bienes producidos en el extranjero⁹. A su vez, las exportaciones chilenas pierden paulatinamente parte de sus mercados externos. El resultado final es la aparición de un déficit en la Balanza de Pagos.

⁸Conviene recalcar que habitualmente el más perjudicado no es el gran productor, sino que los productores pequeños y medianos que tienen menores márgenes de utilidad y/o menor respaldo financiero para mantenerse durante los períodos de excesiva subvaluación del tipo de cambio.

⁹Así, por ejemplo, en parte como producto de la política cambiaria chilena, la importación de bienes de consumo se elevó en 37% en 1960 y en 11% en 1961.

Intentemos eliminar ese déficit. Para ello volvamos nuevamente a los aranceles. Alcemos los aranceles o impuestos a las importaciones hasta que las importaciones se restrinjan hasta un nivel compatible con la disponibilidad de divisas. Siempre habrá un nivel de los aranceles suficientemente alto como para eliminar el déficit. De esta manera, podremos equilibrar nuestra Balanza de Pagos, pero a un nivel inferior al inicial: tanto exportaciones como importaciones serán menores. Si continúa la inflación, volverá a aparecer un déficit; sigamos elevando los aranceles en tal forma que las divisas destinadas a financiar importaciones no excedan a las divisas disponibles. Pero, ¿qué sucede mientras tanto con las exportaciones? Cada vez, con un tipo de cambio fijo y costos crecientes debido a la inflación, nuestra actividad exportadora se verá en mayores dificultades para poder competir en los mercados internacionales.

En consecuencia, vemos que siempre podemos equilibrar la Balanza de Pagos mediante aranceles. Sin embargo, el alto precio que se paga es acercarse a la autarquía, reduciéndose o impidiéndose el crecimiento de las exportaciones y, por consiguiente, el de las importaciones. La solución que se ha encontrado es subsidiar las exportaciones mediante la devolución de impuestos y otros medios similares. Luego, así tendremos un tipo de cambio fijo más impuestos a las importaciones y subsidios a las exportaciones. No es difícil darse cuenta que el resultado es el mismo que si alzamos el tipo de cambio. Un tipo de cambio de E^o 2 por dólar más un arancel de E^o 1 por dólar de importación y un subsidio también de E^o 1 por dólar exportado es idéntico a un tipo de cambio de E^o 3 por dólar. No obstante, la primera alternativa es bastante más difícil de administrar. En otros términos, es una forma complicada, disfrazada y poco expedita de devaluar.

Así encontraríamos que, normalmente, el alza del tipo de cambio en forma abierta u oculta sería el mecanismo más apropiado —o, si se quiere, menos inapropiado— para equilibrar la Balanza de Pagos. No está de más hacer presente que no se busca el equilibrio de la Balanza de Pagos porque sí, por una posición dogmática, sino que por exclusión de las otras alternativas. Una alternativa —un superávit— no es conveniente, ya que significa que se gastan recursos en producir exportaciones y las divisas que se reciben se atesoran. La otra alternativa —un déficit permanente— no es posible, a menos que el país se pueda endeudar indefinidamente. Si el superávit no es conveniente y un déficit permanente no es posible, no queda más alternativa que el equilibrio de la Balanza de Pagos.

Asimismo, hemos visto que el equilibrio se puede alcanzar a distintos niveles. En efecto, la Balanza de Pagos puede equilibrarse a muy diferentes niveles: uno para cada conjunto de políticas económicas. De todos esos niveles uno sólo es deseable: aquél que sea compatible con las metas del Programa de Desarrollo y con el conjunto de medidas de política económica que lo implementan.

Pero, volviendo al tipo de cambio, hay dos objeciones a la devaluación que están pendientes. Estas se refieren al efecto sobre los retornos de las inversiones extranjeras en Chile y al impacto inflacionista de una devaluación.

1.—Retornos.

Tomemos a las compañías de la gran minería del cobre. Si tienen costos en escudos por concepto de remuneraciones y compra de materiales en Chile equivalentes a E⁹ 200 millones, con un tipo de cambio de E⁹ 2 por dólar retornarán cien millones de dólares para cubrir sus costos en el país. Por otra parte, si el tipo de cambio es de E⁹ 3 por dólar, sus retornos serían sólo de 67 millones de dólares¹⁰. La conclusión es que parece más conveniente mantenerles el tipo de cambio fijo a las empresas en referencia. Pero, ¿cuál es el efecto de esa decisión?

En una economía con inflación las compañías enfrentan costos crecientes por concepto de pagos de remuneraciones y compra de materiales nacionales; en cambio, el costo de los equipos y de los materiales importados permanece constante. Obviamente, en una empresa que persigue el lucro, el resultado será que sustituirán compras en Chile por compras en el exterior. Así no sólo las compañías estarán afectadas por el tipo de cambio fijo, sino también los proveedores y los trabajadores chilenos de las compañías del cobre deberán soportar el impacto. En otros términos, el tipo de cambio bajo es igual a un impuesto al uso del trabajo nacional y materiales nacionales por parte de los inversionistas extranjeros, y eso no es algo que deseemos hacer.

Parece que estuviéramos en un callejón sin salida: si se devalúa, disminuyen los retornos; si no se devalúa, las compañías mecanizarán sus faenas y, por tanto, contratarán menos trabajadores chilenos y comprarán más materiales en el exterior en lugar de comprarlos en Chile. Sin embargo, hay una salida. En efecto, no deseamos gravar el uso de trabajo y materiales nacionales, sino que deseamos gravar las utilidades extras del capital extranjero. Si se alza el tipo de cambio se elimina el impuesto al uso de trabajo y materiales nacionales. El problema de los retornos se soluciona mediante un impuesto a las utilidades (producto de la devaluación) que, en este caso, es un impuesto que grava al capital extranjero.

2.—Inflación.

La otra objeción se refiere a que una devaluación es inflacionista. A mi juicio, la respuesta es categórica. Sí, la devaluación es inflacionista. Pero todas sus alternativas realistas son inflacionistas. Analicémoslas una por una. Si hay un déficit, se puede cubrir primero con las reservas del Banco Central; cuando éstas se agotan, se puede recurrir a créditos externos. Sin embargo, eso tiene un límite: no se puede recurrir indefinidamente a créditos y, aunque se pudiera, no se debe recurrir. Recuérdese, por ejemplo, que el monto de intereses y amortizaciones de la deuda externa alcanza a más de $\frac{1}{3}$ del total de retornos provenientes de las exportaciones de 1962, y para 1964 el monto de intereses y amortizaciones de deudas no renegociadas alcanza a unos 165 mi-

¹⁰Téngase presente que este es el resultado de *corto plazo*. Esto es, mientras las compañías mantengan constante su nivel de producción y sus gastos en moneda nacional.

llones de dólares. De esta manera resulta que el endeudamiento en forma indefinida no constituye una alternativa realista.

¿Qué camino nos queda? La restricción de importaciones mediante cuotas y aranceles. Hemos visto que ambas también son inflacionarias: cualquier reducción de la cantidad de bienes disponibles en la economía tiene que provocar un impacto inflacionario, además del efecto negativo que ejerce sobre las exportaciones una política de esa índole.

Por eso no es extraño encontrar que, después de mantener el tipo de cambio fijo durante mucho tiempo, cuando no queda más remedio, se han efectuado violentas devaluaciones de 40, 50 ó 60%. Lógicamente, el impacto sobre la economía es extraordinario, normalmente precedido de una voraz especulación en divisas antes de que se alce el tipo de cambio.

Creo que se puede concluir que la política de mantener el tipo de cambio fijo en una economía con inflación constituye una política poco realista. Es equivalente a cerrar los ojos y, dado que el tipo de cambio permanece constante, autosugestionarse hasta convencerse que, a pesar de la inflación interna, nuestra moneda continúa manteniendo su poder adquisitivo. No debiera olvidarse que la devaluación en sí no consiste en desvalorizar el escudo, sino que significa, lisa y llanamente, el reconocer una situación de hecho; la moneda nacional ya se ha desvalorizado al haberse producido inflación antes de la devaluación.

Si son tantos los aspectos negativos de un tipo de cambio fijo, ¿por qué no tener un tipo de cambio libre? Sin embargo, cabe preguntarse, ¿se puede tener un tipo de cambio libre si el 50 ó 60% de las divisas es proveída por un solo producto: el cobre; si el 50 ó 60% de la oferta de divisas proveniría de sólo dos empresas? La respuesta será negativa. Un mercado, para que sea realmente libre, debe, primero que todo, ser competitivo. Es la condición mínima y necesaria aunque no suficiente¹¹.

Desechadas las alternativas de tipo de cambio fijo y tipo de cambio libre, nos queda sólo una alternativa. Ahora bien, ¿cuál es esta alternativa? Buscamos una alternativa que cumpla con, por lo menos, dos condiciones: en primer lugar, que traiga estabilidad real al mercado cambiario, para que posibilite el desarrollo de nuestras exportaciones y permita el desarrollo de las industrias sustitutivas de importaciones que sean socialmente rentables y, en segundo lugar, que evite la especulación en divisas y tenga el impacto inflacionario mínimo. Además, agreguemos que, por algún tiempo, tendremos inflación. No de 40 ó 50% por año, pero sí de 10 o 15% por año. Eso seguramente acontecerá sea cual sea el futuro Presidente de Chile. Así, en 5 ó 6 años el nivel de precios se duplicará.

Ahora, por citar un ejemplo, los frutales parecen ofrecer un buen mercado potencial de exportaciones. En esas condiciones, ¿un pequeño o mediano propietario agrícola invertiría sus recursos en plantaciones frutales si no tiene ninguna seguridad sobre cuál será la relación entre sus costos y sus ingresos? Más

¹¹Otra de las condiciones necesarias la constituye la existencia de un mercado de "futuros" que permita que el tipo de cambio se mueva sólo de acuerdo a variaciones seculares en el desenvolvimiento del comercio exterior, eliminando las fluctuaciones estacionales y cíclicas. Para ello es necesario, entre otras condiciones, que haya absoluta libertad de movimiento de capitales de corto plazo. Esta absoluta libertad de movimiento de capitales parece ser incompatible con la implantación de medidas que combatan la "fuga de capitales".

claramente, ¿si no tiene seguridad sobre cuál será el tipo de cambio real que girará cuando su plantación entre en producción? La forma de eliminar parte importante de esa incertidumbre —que afecta a todas las actividades económicas potenciales que dependen del comercio exterior para la venta de su producción y que tienen un período de gestación largo— es manteniendo un tipo de cambio fijo en términos reales, en términos de poder adquisitivo. La única forma de obtenerlo es reajustando el tipo de cambio a medida que se produzcan alzas en el nivel interno de precios¹².

¿Qué características debe tener el reajuste de él? Deseamos que no atraiga a los especuladores y, además, que no provoque un impacto inflacionista alto. En cuanto al primer punto, el especulador es atraído por posibilidades grandes de ganancia. Pero, ¿lo atraerá una posibilidad de ganancia de 1%, por ejemplo? No, seguramente no lo atraerá.

Por otra parte, ¿cuándo es mayor el impacto inflacionista de una devaluación? Cuando el dólar es un símbolo de la estabilidad y las devaluaciones son de magnitudes de 40 ó 50%. O cuando el tipo de cambio es otro precio más, aunque un precio muy importante, y las devaluaciones son de magnitudes pequeñas, digamos de 0,5 ó 1%. Sin duda, en la segunda situación es cuando el impacto inflacionista de mantener un tipo de cambio a un nivel de “equilibrio” es sustancialmente menor.

Luego, podemos concluir que el reajuste del tipo de cambio debe ser continuo y de magnitudes pequeñas. Así, el ingreso real del exportador y el precio real del producto importado que compite con nuestra industria serán aceptablemente estables, no habrá especulación con el tipo de cambio y el dólar dejará de ser un “símbolo de la estabilidad”.

Finalmente, quisiera agregar que debemos dejar un grado de libertad a la Oficina Coordinadora. Es verdad que ella fijaría el nivel del tipo de cambio con el cual se empezaría a operar con esta proposición. No obstante, una vez fijado el punto de partida, no podemos amarrar a la Oficina Coordinadora para reajustar el tipo de cambio en un monto exactamente equivalente al de la desvalorización del escudo. Sería conveniente, siempre sujeto a la condición de reajustes pequeños y continuos, que éste pudiese ser algo mayor al monto de la inflación producida internamente, si se prevé una pérdida de reservas internacionales —provocada por un deterioro de los términos de intercambio— para el próximo futuro. Por otra parte, el reajuste sería menor al alza del costo de la vida si la Oficina Coordinadora, en su proyección de la Balanza de Pagos para el próximo futuro, previese un mejoramiento en la situación de reservas internacionales del país. Sin embargo, para darle seguridad a los exportadores y sustituidores de importaciones, podría establecerse un margen de libertad de acción claramente especificado para la Oficina Coordinadora. Por ejemplo, si se ha producido un alza en el nivel interno de precios o costo de la vida de 12% en un determinado período, el tipo de cam-

¹²Hay una objeción de tipo teórico a las devaluaciones. Se dice que una devaluación no es efectiva cuando las elasticidades de exportación e importación no cumplen con ciertos valores críticos. En “Balanza Comercial, Tarifas y Términos de Intercambio”, trabajo publicado por el *Centro de Investigaciones Económicas*, hemos demostrado que esa objeción no es válida para el caso chileno. No obstante, no debe olvidarse que, además, para que una devaluación sea efectiva en acortar un déficit en la Balanza de Pagos, debe ser complementada mediante otras medidas de política económica.

bio tendría que haber sido reajustado mediante reajustes pequeños y continuos en $12 + 0,1$ (12). O sea, a lo menos en 10,8% y a lo más en 13,2%. Esto es, estableciendo un margen máximo de libertad de acción para la Oficina Coordinadora, a vía de ejemplo, de un 10% del alza del costo de la vida.

Conclusión.

Como conclusión de estas líneas, se puede afirmar que una política de Comercio Exterior no puede ser analizada independientemente del resto de la política económica. Más aún si se considera la gran importancia que tiene nuestro comercio exterior para la economía nacional. En efecto, las importaciones chilenas representan más de un 15% del gasto anual que efectúa el país. De ahí se deriva la conveniencia de que las decisiones relativas al comercio exterior sean tomadas simultáneamente y en forma coordinada con el resto de las medidas de política económica. Esto puede ser conseguido canalizando las decisiones relacionadas con la política arancelaria y cambiaria a través de una Oficina Coordinadora de la Planificación Económica y Social, oficina que debiera estar situada directamente bajo la Presidencia de la República.

En cuanto a los instrumentos de una Política de Comercio Exterior, encontramos que a los aranceles les correspondería básicamente el papel de actuar alterando la estructura o composición de nuestro comercio exterior. En cambio, a la política cambiaria le correspondería el papel de instrumento regulador del volumen global de nuestro comercio exterior.

A mi juicio, políticas arancelaria y cambiaria, enmarcadas dentro del esquema general propuesto en estas líneas, constituirán la forma más efectiva y económica de traer estabilidad a nuestro comercio exterior en aquella parte que depende de nuestras autoridades económicas. Aquella parte que depende de las autoridades económicas de los países con los cuales comerciamos cae fuera del ámbito de este trabajo y constituye tema suficiente como para ser abordado en otra ocasión¹³.

— o O o —

¹³Las líneas gruesas de este otro aspecto del Comercio Exterior caen dentro del campo del estudio de las integraciones económicas y de organismos de cooperación internacional.