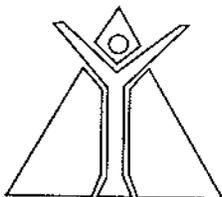


SERIE OPINION  
ECONOMICA  
Nº 80



AGOSTO 1996

**LIBERTAD Y DESARROLLO**

ISSN 0717-1536

**MERCOSUR  
INFORME AL SENADO**

## **MERCOSUR INFORME AL SENADO**

*El presente documento corresponde al Informe que Libertad y Desarrollo elaboró por solicitud de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, respecto al Acuerdo entre Chile y el MERCOSUR.*

*Este informe, presentado al Senado en forma oficial por el Director Ejecutivo de Libertad y Desarrollo, Cristián Larruolet V., el pasado miércoles 28 de agosto, estudia los efectos económicos que éste pueda significar para Chile y entrega recomendaciones concretas, que tienen por objeto minimizar los efectos negativos del Acuerdo y maximizar los aspectos positivos del mismo.*

*Dado el interés del tema para nuestros suscriptores, incluimos en la presente Serie Opinión Económica N° 80 el texto completo de dicho Informe.*

<b>I.- Introducción</b>	<b>3</b>
<b>II.- Resumen Ejecutivo</b>	<b>5</b>
<b>III.- Importancia del MERCOSUR como un bloque económico</b>	<b>9</b>
1.- Tendencias en el comercio mundial	
2.- Relevancia económica del MERCOSUR	
<b>IV.- Integración comercial de Chile. Marco conceptual</b>	<b>17</b>
1.- Definiciones básicas	
2.- Marco teórico	
3.- MERCOSUR en el contexto de la estrategia comercial de Chile	
4.- El tipo de cambio y la política comercial de Chile	
<b>V.- Características generales del Acuerdo MERCOSUR</b>	<b>27</b>
1.- Contexto del Acuerdo con Chile	
2.- Características generales del Acuerdo	
3.- Potenciales beneficios y costos del Acuerdo para Chile	
4.- Potenciales efectos de creación y desviación de comercio	
<b>VI.- Acuerdo Chile-MERCOSUR</b>	<b>37</b>
1.- Desgravación arancelaria	
2.- Barreras para-arancelarias	
3.- Servicios	
4.- Acuerdos institucionales	
<b>VII.- Costos de un no acuerdo con el MERCOSUR</b>	<b>53</b>
<b>VIII.- El NAFTA. Breve descripción y su relación con el MERCOSUR</b>	<b>55</b>
<b>IX.- Impacto Económico del acuerdo con MERCOSUR</b>	<b>59</b>
1.- Efectos Globales	
2.- Efectos en el sector agrícola	
3.- Efectos en otros sectores	
4.- El desvío de comercio y la retaliación	
<b>X.- Principales propuestas</b>	<b>81</b>
1.- Eliminación del desvío de comercio	
2.- Políticas para el sector agrícola	
<b>XI.- Conclusión</b>	<b>97</b>



## **I.- Introducción**

El Presidente de la República le ha solicitado al Congreso Nacional aprobar los siguientes convenios internacionales:

a.- El Acuerdo de Complementación Económica Chile-MERCOSUR; sus Anexos, y el Protocolo sobre integración física del mismo, suscritos por los estados miembros del Mercado Común del Sur<sup>1</sup>, por una parte, y Chile por la otra, en la localidad de Potrero de Los Funes, Provincia de San Luis, Argentina, el 25 de junio de 1996; y

b.- El Protocolo de Adhesión a la "Declaración sobre Compromiso Democrático" en el MERCOSUR, suscrito por Chile (y Bolivia), también en la localidad de Potrero de Los Funes, Provincia de San Luis, Argentina, el 25 de junio de 1996.

Por acuerdo de los Comités del Honorable Senado, la Comisión de Relaciones Exteriores de la institución solicitó a Libertad y Desarrollo la elaboración de un informe sobre el señalado Acuerdo. Al respecto, Libertad y Desarrollo ha elaborado el presente documento que consta de once capítulos y en el cual se estudian los efectos económicos que el Acuerdo con el MERCOSUR le significa a Chile. Además, presenta recomendaciones concretas que pueden ser aplicadas por el Gobierno de Chile con el objeto de minimizar los efectos negativos del Acuerdo y maximizar los aspectos positivos del mismo.

---

<sup>1</sup> Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

## **II.- Resumen Ejecutivo**

1. El comercio internacional ha crecido en torno al 6% anual en el período 1988-1995, lo cual se compara favorablemente con el ritmo de 4% del período 1978-1987. Especial importancia en ese crecimiento ha tenido el comercio de Latinoamérica.

El MERCOSUR posee un PIB que es 15 veces superior al chileno, una población cercana a los 200 millones de habitantes y un poder de compra medido en importaciones de casi 80.000 millones de dólares anuales, en el cual Chile participa hoy en sólo 2,2%.

Uno de los activos más importantes que Chile posee en materia de comercio internacional es su diversificación. En efecto, el 14% del comercio es con el MERCOSUR, el 23% con NAFTA, el 22,4% con la Unión Europea; el 25,7% con el Asia y el 14,8% con el resto del mundo.

2. Para analizar un acuerdo comercial hay que tener presente que éste será positivo si la creación de comercio que produce es mayor que el desvío de comercio.

Desvío de comercio existe cuando producto de un acuerdo, Chile sustituye importaciones desde el resto del mundo por productos importados desde los países del acuerdo, no porque esos productos sean mejores y de mayor calidad, sino que por estar gravados con un arancel menor.

Chile, con un arancel externo uniforme de 11%, ya no es una economía líder en materia de apertura comercial. En los últimos años, muchos países han abierto sus economías. Por otra parte, la disminución del tipo de cambio real ha reducido la competitividad de nuestro sector exportador y sustituidor de importaciones. Una mayor apertura de la economía aumenta la competitividad del sector exportador.

3. El MERCOSUR es una unión aduanera con un arancel externo común entre un 0% y un 20% y una desgravación intrazonal que postula un arancel 0%, el cual se alcanza gradualmente. El arancel externo promedio del MERCOSUR será de 12%.

El acuerdo Chile-MERCOSUR busca crear una zona de libre comercio, promover la interconexión física, la circulación de capitales, inversiones recíprocas y la cooperación económica, energética, científica y tecnológica. Para materializar estos objetivos, se conformará una zona de libre comercio en un período de 10 años a través de un Programa de Liberación Comercial. Dadas las diferentes realidades económicas y políticas, el acuerdo contiene listas de productos según sus diferentes sensibilidades. El caso general contempla, a partir del 1º de Octubre, un margen de preferencia inicial de un 40% para alcanzar el 100% el 1º de Enero de 2004. Los casos especiales se contienen en anexos 1 al 12 y contemplan períodos de rebajas más lentas del arancel, llegando hasta 18 años, y mayores retrasos en el inicio de las preferencias arancelarias. Los períodos más largos y la aplicación más lenta de preferencias ocurre en productos agrícolas como el trigo, el azúcar, el arroz, el aceite, bovinos, y en otros industriales, como los automóviles.

Además, las partes acuerdan no aplicar al comercio recíproco nuevos gravámenes a las exportaciones ni nuevas restricciones no arancelarias. Se establece la eliminación de las barreras no arancelarias; se acuerda promover la liberación del comercio de servicios, se establecen normas de origen, normas para el tema sanitario y fitosanitario, código de valoración aduanera, compras del sector público, zonas francas, normas sobre libre competencia, propiedad intelectual, armonización tributaria e incentivos a las exportaciones.

4. Los beneficios del acuerdo son: el acceso a un mercado de casi 200 millones de habitantes; la rebaja del arancel con que ingresarán a ese mercado nuestras exportaciones; la restricción o eliminación de

las barreras no arancelarias; un mayor flujo de inversión extranjera hacia Chile o desde Chile hacia los países del MERCOSUR; los menores precios para los consumidores, producto de la rebaja arancelaria; los menores costos de producción por mayores economías de escala; y los potenciales avances en la liberación de áreas como los servicios, la tributación y otras.

Existe otro beneficio necesario de tener presente: de no haberse asociado Chile al MERCOSUR, aproximadamente 1.000 MM US\$ anuales de exportaciones chilenas habrían visto afectado su ingreso al bloque, producto de haber perdido las preferencias arancelarias negociadas en el marco de la ALADI.

Los costos se producen por la desviación de comercio que se genera a raíz de la fuerte diferencial entre un arancel de 11% y uno de 0%. Ello además genera un riesgo de retaliación desde los países que son socios naturales de Chile y que ven perder su actual relación comercial con nuestro país a raíz del MERCOSUR. Además, existe un riesgo de inestabilidad macroeconómica al poseer una relación preferente con el MERCOSUR.

5. El impacto económico de largo plazo del acuerdo Chile-MERCOSUR se debiera reflejar en un crecimiento por una sola vez del PIB en relación al existente en 1990 de un 0,9%. Este modesto resultado se distribuye especialmente de tal forma que las zonas con agricultura tradicional se ven más perjudicadas y resultan beneficiadas aquellas con mayor incidencia del sector industria manufacturera. El empleo total del país debería aumentar en el largo plazo en 169.308 empleos en comparación a la ocupación existente en 1990. Esto se produce principalmente por la mayor ocupación generada en el sector manufacturero.
6. El sector más perjudicado desde el punto de vista productivo con el acuerdo es el agrícola tradicional. Sin embargo, desde la perspectiva de los consumidores el mayor impacto positivo proviene del menor precio de los alimentos. Un análisis de bienestar global permite

concluir que el acuerdo es favorable desde la perspectiva silvoagropecuaria. Para los sectores forestal, pesquero e industrial el acuerdo es positivo.

7. Consideramos que el país requiere profundizar su apertura e inserción al mercado mundial. En este contexto, el Acuerdo con el MERCOSUR es un instrumento adecuado que recomendamos sea aprobado por el Senado. Sin embargo, debido a los costos de desvío de comercio y de retaliación que se producirán, se recomienda que simultáneamente, se legisle a fin de iniciar un proceso de reducción del arancel aduanero nacional desde 11% a un 5%. Dada la importancia de iniciar ahora este proceso de desgravación, se plantean las fórmulas técnicas para ello. Si el país inicia a partir del 1º de Octubre un proceso de mayor apertura con el MERCOSUR y, además, con el resto del mundo, los costos de desvío de comercio y retaliación que el acuerdo con el MERCOSUR produce se superarían, potenciando los beneficios de un mayor comercio y bienestar para los consumidores.

### III.- Importancia del MERCOSUR como un bloque económico

#### 1.- Tendencias en el comercio mundial

El Cuadro N° 1 muestra la evolución del comercio internacional en los últimos años. La tendencia, si bien varía con los ciclos económicos, muestra que el crecimiento promedio ha bordeado más del 6% anual, lo cual casi duplica el crecimiento de la producción mundial en igual lapso.

**Cuadro N°1**  
**Volumen de Comercio**  
(Var. % con respecto al año anterior)

	Países Industrializados	Países en Desarrollo
Promedio 1978-87	4,4	4,1
1988	7,9	11,9
1989	7,5	6,8
1990	6,3	6,4
1991	5,0	8,7
1992	4,0	13,6
1993	1,9	9,4
1994	8,6	8,4
1995	7,5	11,6
1996 (p)	4,7	9,5
1997 (p)	5,4	11,0
Promedio 1988-95	6,1	9,6

Fuente: World Economic Outlook. May 1996. F.M.I.

En este contexto, Latinoamérica, como lo muestra el Cuadro N° 2 ha seguido un crecimiento mayor en igual período, con una tasa promedio de casi el doble a la experimentada por el comercio mundial.

**Cuadro N° 2**  
**Evolución del Comercio en América Latina (\*)**  
(Miles de Millones de US\$)

	Exportaciones	Importaciones	Total
1985	116,7	77,9	194,6
1986	101,2	81,8	183,0
1987	111,4	89,3	200,7
1988	123,2	98,2	221,4
1989	129,3	100,2	229,5
1990	137,1	108,5	245,6
1991	134,9	125,8	260,7
1992	140,5	151,5	292,0
1993	145,2	162,0	307,2
1994	182,0	197,2	379,2
1995 (e)	223,4	221,1	444,5

(\*) Incluye a El Caribe.  
Fuente: F.M.I.

En el Cuadro N° 3 se aprecia el comportamiento de distintos países, donde destaca el significativo crecimiento de las exportaciones en Chile, Argentina, México y Brasil, entre otros.

**Cuadro N° 3**  
**Exportaciones de Bienes en algunos países de América Latina (FOB)**  
(Miles de Mills. de US\$)

	1985-89	1990-92	1993	1994	1995
Argentina	8,1	12,2	13,0	15,8	20,9
Brasil	28,5	33,0	38,8	43,6	46,5
Chile	5,7	9,1	9,2	11,6	16,0
Colombia	5,2	7,3	7,4	8,9	10,2
Ecuador	2,3	2,9	3,1	3,7	4,2
México	30,3	42,8	51,9	60,9	79,8
Perú	2,7	3,3	3,5	4,6	5,6
Venezuela	11,3	15,5	14,0	15,7	18,0
<b>Total</b>	<b>94,1</b>	<b>126,1</b>	<b>140,9</b>	<b>164,8</b>	<b>201,2</b>

Fuente: F.M.I.

El Cuadro N° 4, referido al año 1992, permite comparar el tamaño de los distintos bloques económicos, destacándose que, en términos de producto, el MERCOSUR representa apenas un 2,6% de la economía mundial, y en términos de exportaciones, participa en un volumen no superior al 1,4% de los embarques mundiales. El NAFTA, por su parte, representa un 29,2% del producto mundial y un 16,8% de las exportaciones. La Unión Europea, aunque levemente inferior en tamaño que el NAFTA, es líder en la internacionalización de su producción, representando el 40,7% de las exportaciones mundiales.

**Cuadro N° 4**  
**Comparaciones Mundiales**

	PIB 1992		Exportaciones 1992	
	Miles de Mills. US\$	%	Miles de Mills. US\$	%
NAFTA	<u>6.742,8</u>	<u>29,2%</u>	<u>600,5</u>	<u>16,8%</u>
Estados Unidos	5.920,2	25,7%	420,8	11,8%
Canadá	493,6	2,1%	131,8	3,7%
México	329,0	1,4%	47,9	1,3%
C.E.E.	6.662,9	28,9%	1.453,7	40,7%
MERCOSUR	607,0	2,6%	50,5	1,4%
Chile	41,2	0,2%	9,6	0,3%
Otros	9.006,6	39,1%	1.460,9	40,9%
MUNDO	23.060,6	100,0%	3.575,2	100,0%

Fuente: Libertad y Desarrollo a partir de información del F.M.I.

## 2.- Relevancia económica del MERCOSUR

Los países que conforman el bloque suman un PIB, en cifras de 1995, cercano a los mil billones de dólares por año<sup>2</sup> (superior 15 veces a

<sup>2</sup> En la acepción anglosajona (1 billón = 1.000 millones)

la economía chilena medida por este mismo indicador), una población cercana a los 200 millones de habitantes, una fuerza de trabajo del orden de los 75 millones de personas, y un poder de compra medido en importaciones de casi 80.000 millones de dólares anuales, de los cuales Chile en la actualidad participa en un 2,2%<sup>3</sup>.

El Cuadro N° 5, basado en datos de 1994, muestra una relación de producto, población e ingreso per cápita de algunos países seleccionados. Aunque los valores fluctúan en función de los tipos de cambio en cada país, se aprecian los órdenes de magnitud envueltos, especialmente en una comparación de la economía chilena con la argentina y brasileña.

**Cuadro N° 5**  
**Comparaciones Básicas**

	PIB 1994 Miles de Mills. US\$	Pobl. 1994 Millones	PIB per Cápita US\$	Comercio Ext. (Como % del PIB)
Argentina	282	34	8.250	11,3%
Brasil	565	159	3.550	14,3%
Chile	52	14	3.719	46,6%
México	370	90	4.131	32,4%

Fuente: Libertad y Desarrollo a partir de información del F.M.I. y otras publicaciones.

Adicionalmente, en el cuadro anterior se muestra la orientación de las economías latinoamericanas al comercio internacional, destacándose el caso de Chile, donde el comercio exterior representó cerca de un 46% del producto. Llama la atención, por su bajo grado de inserción internacional, Argentina, con un 11% del PIB, y Brasil, con un 14% de su producto. Adicionalmente puede señalarse el caso de Venezuela, con un 43%, y de Ecuador con un 42%

El Cuadro N°6 muestra el comportamiento de algunas variables macroeconómicas relevantes de países latinoamericanos seleccionados.

<sup>3</sup> En el año 1995.

**Cuadro N° 6**  
**Evolución Macroeconómica**

	Evolución de PIB*			Inflación*		
	1985-89	1990-94	1995	1985-89	1990-94	1995
Argentina	-0,8	6,2	-4,4	468,6	103,4	1,6
Brasil	4,4	1,0	4,0	453,5	1.163,8	22,0
Chile	6,3	6,4	8,5	19,8	15,8	8,2
Colombia	4,7	4,2	5,3	24,3	25,8	19,5
Ecuador	2,3	3,5	3,0	43,1	42,4	22,8
México	1,0	3,0	-6,9	73,8	14,8	52,0
Paraguay	4,1	2,9	4,0	25,8	22,5	10,5
Perú	-0,4	2,9	7,0	445,9	242,0	10,2
Uruguay	3,0	4,7	-1,5	71,8	73,2	34,5
Venezuela	1,6	3,6	1,5	32,5	42,5	56,6

\* Tasas promedio anual.

Fuente: Libertad y Desarrollo a partir de información del F.M.I. y otras publicaciones.

El Cuadro N° 7, sobre la base del año 1994, ilustra el flujo de comercio según destino y origen en el MERCOSUR.

**Cuadro N° 7**  
**MERCOSUR 1994**

(Como porcentaje del total de exportaciones, salvo la última línea)

Origen	Destino					
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	MERCOSUR	Otros
Argentina	-	23,1%	3,1%	4,1%	30,3%	69,7%
Brasil	9,5%	-	2,4%	1,7%	13,6%	86,4%
Paraguay	11,1%	39,6%	-	1,3%	52,0%	48,0%
Uruguay	19,7%	25,8%	1,3%	-	46,7%	53,3%
Importaciones desde MERCOSUR	23,6%	13,8%	44,8%	46,9%	20,6%	79,4%

Fuente: Libertad y Desarrollo a partir de información del World Trade Statistics.

De aquí se aprecia que más del 23% de las exportaciones totales argentinas se destinan a Brasil. Este, por su parte, envía sólo el 9,5% de sus exportaciones totales hacia Argentina. En un mirada extrabloque, Brasil exporta al MERCOSUR en su conjunto no más de 13,6%, y Argentina lo hace con el 30,3% de sus embarques. Para Paraguay y Uruguay, la situación es inversa, dándose que las exportaciones desde estos países al resto del MERCOSUR superan el 52% para el primero y el 46,7% para el segundo. En la última línea del cuadro N°7, se aprecia que del total de importaciones que realiza Argentina, sólo un 23,6% proviene del MERCOSUR. En Brasil, del total de importaciones sólo un 13,8% proviene del pacto. Las exportaciones de Argentina a Brasil eran muy inferiores antes del año 1995, al iniciarse la apertura y recuperación de dicha economía. Esto estaría reflejando una desviación de comercio para Brasil.

En el Cuadro N° 8, sobre la base del año 1995, se muestra el comercio de Chile con los distintos bloques económicos del mundo. Destaca, en primer lugar, el flujo de comercio con Asia, que no conforma un bloque, pero que, sin embargo, representa el principal socio comercial de Chile, concentrando un 25,7% del total de importaciones y exportaciones nacionales. En segundo lugar, aparece el NAFTA con un 23% y posteriormente la Unión Europea con un 22,4%. Por último, se encuentra el MERCOSUR, con una participación de 14%. Es importante de destacar, sin embargo, que a pesar de la menor relevancia relativa del MERCOSUR, este mercado concentra el principal destino de las exportaciones industriales chilenas no tradicionales.

**Cuadro N°8**  
**Chile: Total de Comercio externo 1995**  
 (Exportaciones + Importaciones)

	Mills de US\$	Porcentaje
MERCOSUR	4.452	14,0%
RESTO A.L. (Excluido México)	2.019	6,3%
NAFTA	7.312	23,0%
UNION EUROPEA	7.110	22,4%
ASIA	8.186	25,7%
RESTO	2.716	8,5%
<b>TOTAL</b>	<b>31.795</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Libertad y Desarrollo a partir de información del Banco Central de Chile.

Adicionalmente, se tiene que sobre el flujo de comercio alternativo al MERCOSUR, Estados Unidos y Canadá representan como mercado una alta concentración de las exportaciones de Brasil (33,9%), en menor medida de Chile (16,4%) y en un grado muy inferior en el caso de las exportaciones de Argentina (7,8%). América Latina, en su conjunto, exporta el 40% de sus embarques a América del Norte<sup>4</sup>. Por el lado de las importaciones, la situación se invierte para Argentina, que es dependiente de Estados Unidos y Canadá en un 31,1%; Chile con un 25,7%; y Brasil que no supera el 14,3% de sus importaciones provenientes de estos países. América Latina, en su conjunto, importa más del 46% de sus embarques desde Estados Unidos y Canadá.

Finalmente, en el Cuadro N° 9 se muestra el comercio de Chile con los países que conforman el bloque MERCOSUR. De esta figura se desprende que Argentina y Brasil concentran la mayor parte del comercio y, en estos países, la balanza comercial es negativa para Chile por casi mil millones de dólares en 1995 .

<sup>4</sup> Excluido México.

**Cuadro N°9**  
**Chile: Total de Comercio con MERCOSUR 1995**  
(Millones de US\$)

	Exp. desde Chile	Imp. a Chile	Saldo Comercial
Argentina	585,6	1.384,5	-798,9
Brasil	1.056,8	1.194,7	-137,9
Paraguay	76,0	58,0	18,0
Uruguay	56,3	40,0	16,3
<b>TOTAL</b>	<b>1.774,7</b>	<b>2.677,2</b>	<b>-902,5</b>

Fuente: Banco Central de Chile.

En conclusión, el MERCOSUR es económicamente relevante para Chile como mercado por su cercanía geográfica y cultural; por su tamaño relativo; por el dinamismo de su comercio exterior, que supera el de otros bloques o países; porque es un mercado que concentra actualmente las exportaciones chilenas con un mayor grado de industrialización; por los flujos crecientes de capital; por una mayor integración física, energética, de turismo y de servicios en general; por una mayor movilidad laboral y, por último, porque es un mercado que reúne las condiciones donde se hacen más competitivos los productos nacionales de mayor valor agregado.

## IV.- Integración comercial de Chile. Marco conceptual

### 1.- Definiciones básicas

Un **acuerdo preferencial**, como los conocidos Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) de la ALADI u otros de mayor alcance, se produce cuando dos o más países reducen sus aranceles recíprocamente para algunos productos y servicios determinados. A esta reducción se le denomina usualmente *preferencia arancelaria*. En este contexto, los países miembros conservan sus aranceles originales y tienen independencia para fijar sus políticas comerciales con terceros. A la lista de productos de estos acuerdos, cuando están vigentes, se les suele denominar *patrimonio histórico*.

Una **zona de libre comercio** existe cuando se suprimen todos los impuestos a la importación y todas las restricciones cuantitativas de todos los bienes. Los aranceles y la independencia para establecer sus políticas comerciales con terceros sigue siendo prerrogativa de cada país miembro. Cuando un grupo de países forma una zona de libre comercio surge un problema de control para evitar que los bienes del resto del mundo gocen de las preferencias del acuerdo indebidamente. Esto lleva al establecimiento del concepto de *denominación de origen*<sup>5</sup>.

Una **unión aduanera** surge cuando se suprimen todas las tarifas de internación y todas las restricciones cuantitativas de todos los bienes, y se adopta simultáneamente un arancel externo común para las importaciones provenientes de países no miembros del bloque.

Un **mercado común** se origina cuando dos o más naciones forman una Unión Aduanera y adicionan la libertad de movimiento de todos los factores de producción, entre ellos, los servicios financieros.

Una **unión económica**, la figura más completa de integración, se da cuando a un Mercado Común se agrega el requisito de armonizar

---

<sup>5</sup> Este concepto lo estrenó EEUU para evitar beneficiar a productos asiáticos que efectuaban triangulaciones a través de países con acuerdo.

todas las políticas fiscales, monetarias, y socioeconómicas entre los miembros. La Unión Europea es actualmente un mercado común con el objetivo, hasta ahora complejo de alcanzar, de transformarse en una unión económica.

## **2.- Marco teórico**

Con los trabajos de Jacob Viner, desde la década del cincuenta, se ha establecido un marco de análisis en relación a las estrategias de comercio exterior que siguen la economías. En síntesis, se habla que un acuerdo comercial entre países generará beneficios para una de las partes, si existe una *creación de comercio*, lo cual ocurre cuando el país accede en el exterior a fuentes más baratas de bienes que los disponibles localmente, posibilitando así su especialización en áreas en que tiene ventajas comparativas. Por el contrario, un acuerdo de libre comercio implicará costos mayores si da origen a una *desviación de comercio*, lo cual se produce si se origina un volumen de importaciones de mayor costo proveniente del país socio, el cual accede competitivamente al mercado a consecuencia de la rebaja de aranceles. Lo primero aumenta el bienestar nacional y lo segundo lo disminuye.

Es posible esperar que, en una negociación entre países, se den ambos efectos, donde algunos sectores reciben un beneficio neto y otros, un costo neto. El efecto agregado determina la bondad del acuerdo comercial para el país. Las herramientas analíticas anteriores: creación de comercio (beneficio) y desviación de comercio (costo), permiten hacer una evaluación de la conveniencia del acuerdo, la que será positiva si predomina el primer efecto sobre el segundo. En este contexto, es posible citar algunos criterios generales que favorecen la creación de comercio, tales como:

- que los países miembros del acuerdo tengan economías competitivas al momento de asociarse;
- que el arancel externo de los socios sea reducido;
- que el tamaño del mercado del socio sea atractivo; y
- que exista estabilidad macroeconómica en el país socio.

Desde esta óptica, es obvio que la integración al mundo entero es la más beneficiosa en términos generales. Sin embargo, cuando es preciso escoger un socio en particular, el marco conceptual antes descrito sirve tanto para la selección y posterior evaluación del acuerdo.

Es así como el NAFTA, la Unión Europea y la APEC, cumplen, en general, con los criterios antes enunciados: economías competitivas, arancel externo común reducido, tamaño del mercado atractivo, y estabilidad macroeconómica. En el caso del MERCOSUR, algunos de estos factores no son tan evidentes.

### **3.- MERCOSUR en el contexto de la estrategia comercial de Chile**

La estrategia chilena de comercio exterior consistió, en la década del setenta y ochenta, en la apertura unilateral de la economía<sup>6</sup>, lo que permitió transformar al sector exportador en el motor del desarrollo económico nacional. Sin embargo, a contar de 1991, se varía esta política y comienzan a privilegiarse los acuerdos bilaterales y regionales de libre comercio (ALC). Ese año, Chile firmó con Argentina un Acuerdo de Complementación Económica, el que no contiene un programa de desgravación automática de aranceles - vale decir que no establece un compromiso de libre comercio - pero sí incluye la negociación de diversas materias, tales como: la liberación de transporte, la integración física, la integración energética (gas, petróleo), además de la suscripción paralela de un tratado de promoción y protección de inversiones. Por otra parte, Chile tiene un ALC vigente con México, Venezuela, Colombia y Ecuador. Las autoridades han intentado plantear que esta nueva estrategia es un camino no substitutivo, sino complementario a la apertura unilateral, y cuyo propósito sería profundizar a esta última con acuerdos del tipo bilateral.

Los acuerdos bilaterales, con países o bloques como el NAFTA, MERCOSUR o UE, no deben entenderse, desde un prisma estrictamente económico, como buenos a priori, sino que deben ser cuidadosamente

---

<sup>6</sup> Y en las negociaciones multilaterales para efectos normativos (GATT principalmente).

estudiados para no generar una desviación de comercio desde naciones más eficientes, como las asiáticas, por ejemplo, que son los productores más competitivos en el mundo en muchos bienes que utiliza e importa Chile<sup>7</sup>. La observación de que tales acuerdos no deben ser asumidos como buenos a priori, no pretende aquí significar que es preciso descalificarlos como opción complementaria de una estrategia de apertura unilateral. Lo que sí se intenta significar es la importancia que el diseño de acuerdos de esta naturaleza debe concentrarse en minimizar las desviaciones de comercio y, en este sentido, no debe perderse de vista que la apertura unilateral es el mejor instrumento para maximizar la creación de comercio.

A favor de la integración bilateral o con bloques, está la afirmación de que la apertura unilateral no conlleva mejoras en el acceso a los mercados de otros países y que se debilita el margen de negociación al no poder ofrecer recíprocamente rebajas sustanciales del arancel. Esto, si bien puede ser discutible en un plano teórico, para Chile pierde relevancia práctica toda vez que nuestras exportaciones no enfrentan grandes barreras tarifarias en sus mercados principales<sup>8</sup>. Hacen excepción a lo anterior, precisamente, algunos países de la región como los que integran el MERCOSUR<sup>9</sup>, lo cual da una razón, en principio, para abordar el estudio de una negociación con este bloque. Con todo, si la estrategia comercial de Chile se hace extensiva a la modalidad de los acuerdos bilaterales o regionales, el país mantiene como un dispositivo estratégico la posibilidad de seguir reduciendo el arancel general de 11% para evitar los costos de las desviaciones de comercio que, eventualmente, producirían los acuerdos restringidos.

Al respecto, es relevante precisar que Chile, a pesar del mérito de sustentar un arancel parejo, aún mantiene una tarifa aduanera elevada. El cuadro N°10 ilustra el arancel de algunos países seleccionados<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> La APEC es aún una realidad lejana para Chile, toda vez que está establecido que el Foro será un bloque comercial en el año 2.010 para los países desarrollados y 2.020 para los en vías de desarrollo.

<sup>8</sup> En promedio, los aranceles pagados por las exportaciones chilenas al NAFTA es del orden del 4%, y para la UE es aún inferior.

<sup>9</sup> Especialmente en un escenario donde se pierden las preferencias arancelarias.

<sup>10</sup> Estas economías, sin embargo, presentan distintas realidades en cuanto a barreras comerciales no

### Cuadro N° 10

<u>País</u>	<u>Arancel promedio</u>
Brasil	14,3%
Bulgaria	6,3%
Canadá	4,9%
Colombia	10,0%
Francia	3,6%
Alemania	3,6%
Hong-Kong	0,0%
Israel	2,3%
Italia	3,6%
Japón	1,5%
Corea del Sur	7,9%
México	9,4%
Rumania	3,0%
Rusia	14,0%
Singapur	0,4%
España	3,6%
Taiwan	4,9%
Estados Unidos	3,3%
Uruguay	11,0%
Venezuela	10,0%

Fuente: The Index of Economic Freedom, The Heritage Foundation.

#### 4.- El Tipo de Cambio y la Política Comercial de Chile

No es pertinente en este documento extenderse con un análisis de detalle del tipo de cambio, sino que el único propósito de mostrar esta variable es para poner en su contexto las negociaciones comerciales respecto a temas, como el cambiario, que pueden ser tanto o más relevante para el comercio exterior de Chile que la política arancelaria o los acuerdos comerciales.

La opción de implementar en Chile un modelo de crecimiento liderado por el sector exportador se fundamenta en las ventajas de la competencia para el progreso económico. Al tomar el mundo como horizonte, se amplía el tamaño de los mercados y se aprovechan las ventajas comparativas, con los consecuentes efectos en términos de una mejor asignación de recursos. Adicionalmente, permite potenciar una

---

arancelarias.

mayor dinámica de crecimiento. Este último aspecto descansa en el hecho que el sector transable de nuestra economía (exportadores de bienes y servicios y productores de bienes sustituidores de importaciones) debe competir con el resto del mundo y para ello se ve obligado a mantener niveles de competitividad, lo que a su turno implica un sinnúmero de consecuencias, siendo una de ellas el que esté obligado a incorporar tecnologías de punta.

Los productores de bienes transables, en este contexto, están forzados a maximizar su productividad, si quieren mantener su presencia en los mercados internacionales, y ello se trasmite al resto de la economía en la medida que se permite la libre movilidad de factores productivos. Si un exportador (o productor de bienes que sustituyen importaciones) aumenta su productividad, entonces desplazará los recursos desde los otros sectores de la economía a menos que estos mismos incorporen la nueva tecnología y optimicen su propia productividad. Se alimenta así un ciclo virtuoso que favorece el crecimiento de todos los sectores del país y permite incrementar el empleo y las remuneraciones, pero con sustento en una mayor capacidad productiva nacional.

Para iniciar esta dinámica de crecimiento, el país requería fortalecer un sector exportador y sustituidor de importaciones, y la autoridad se impuso como meta, durante la década del ochenta, la aplicación de políticas orientadas a fortalecer el tipo de cambio real. Los esfuerzos se centraron en fortalecer el ahorro, reducir el gasto del gobierno en forma importante, y en implementar una serie de reformas microeconómicas destinadas a reducir los costos y aumentar la competitividad del país<sup>11</sup>. Estas políticas cubren una amplia gama, y van desde privatizar empresas públicas hasta la racionalización en el uso de la inversión en infraestructura, profundización del mercado financiero, reforma de la previsión social y de la salud, etc.<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Las denominadas políticas de oferta.

<sup>12</sup> Adicionalmente, se aplicaron mecanismos estabilizadores para reducir el impacto de los ciclos externos tales como el Fondo de Estabilización del Cobre, que permite ahorrar en períodos de precios favorables y desahorrar cuando el precio cae, y la banda para los precios de algunos productos agrícolas, que permite una reconversión gradual de los cultivos cuando la tendencia de precios es inexorablemente a la baja, reduciendo

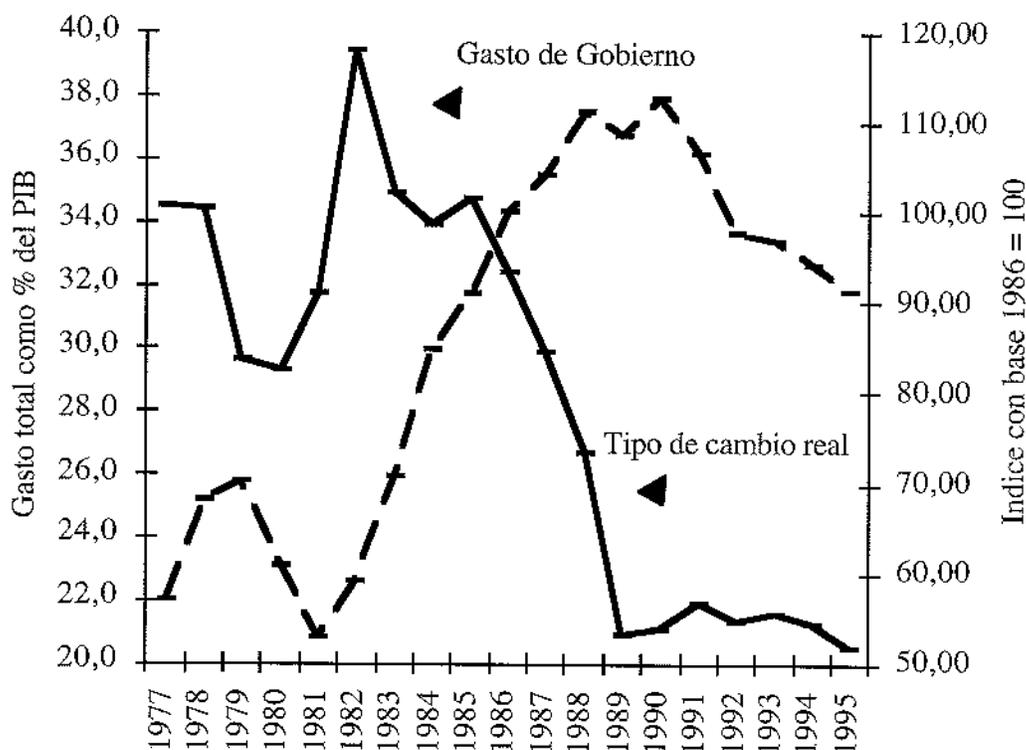
Mientras se aplicó este conjunto de políticas, el tipo de cambio real se incrementó ininterrumpidamente, y el sector transable creció en forma rápida y sostenida. A partir de 1990 en adelante, este modelo se ha ido desdibujando en su intensidad. Desde esa fecha han disminuido iniciativas orientadas a reducir costos y apoyar a la iniciativa privada. No obstante, cabe señalar la rebaja de aranceles durante 1991 y el hecho que se haya impulsado el desarrollo natural de los mercados privados de las telecomunicaciones y, más recientemente, el de la energía y la infraestructura vial. Sin embargo, también han existido mayores costos laborales, incrementos tributarios, y la imposición de una serie de costos adicionales al productor en diversas materias, como las de normas ambientales.

Paralelamente, el gasto fiscal no sólo dejó de caer, sino que sube y empieza a presionar sobre las tasas de interés, dejando al Banco Central enfrentado a frenar presiones de gasto interno a través de aumentos en los tipos de interés bastante superiores a los internacionales. Esto limita seriamente su posibilidad de avanzar más rápido en la meta de reducir la inflación a niveles compatibles con los países más desarrollados y, por otra parte, conlleva a que los logros en la materia se compensen en parte con el costo de una caída en el tipo de cambio real.

---

los costos del ajuste, pero en ningún caso buscando revertirlo.

**Cuadro N° 11**  
**Evolución del tipo de cambio real y el gasto total del gobierno general**



Fuente: Libertad y Desarrollo sobre la base de la información del Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Chile.

En el cuadro N°11 puede apreciarse cómo durante los años ochenta se produce simultáneamente un incremento del tipo de cambio real y una caída del gasto público. Los aspectos mencionados en los párrafos anteriores permiten concluir que se ha debilitado la política de un tipo de cambio real alto, pese que dicha política es lo que hoy se reconoce como una de las piezas claves del proceso de reestructuración de la economía chilena durante la década recién pasada.

Cabe señalar que, adicionalmente, en este último período, fuera de existir mayores presiones internas sobre la tasa de interés, se produce una disminución en los tipos de interés internacionales, con lo que se abre una brecha mayor entre las tasas de interés internas y externas. Ello se ve incrementado por un riesgo país decreciente en el tiempo, y

expectativas de revaluación retroalimentadas en el mismo proceso. No es de extrañar, por lo tanto, el mayor influjo de capitales inducido, el cual ha presionado en exceso a la caída del tipo de cambio. El Instituto Emisor eligió la opción de cerrar artificialmente la brecha de tasas a través de encajes, ya que estimó que no podía reducir las tasas de interés por requerir ello de una mayor colaboración fiscal en materia de gasto. Pero eso no ha podido evitar, como consecuencia, la caída del tipo de cambio que, como se dijo, fue la variable clave en el proceso de fortalecimiento del modelo exportador. Simultáneamente, se está segmentando el acceso al crédito en perjuicio de los pequeños productores con menores opciones de burlar el encaje y obtener crédito más barato.

Este último aspecto es especialmente relevante al considerar que los sectores más afectados por la caída del tipo de cambio son, precisamente, la agricultura y la pequeña y mediana industria productora de bienes y servicios transables, que por su tamaño a nivel de productor tienen escasa capacidad de postular al crédito externo a menor costo; y por su menor capital tienen menor capacidad de sortear un período de ajuste prolongado mientras se restituyen las condiciones globales más permanentes.

Cabe, como reflexión final, decir que si el país desea asegurar tasas de crecimiento similares a las que han permitido a los países del sudeste asiático salir del subdesarrollo, el gobierno debe asumir una postura de mayor determinación exportadora, para lo cual se requiere mantener un dólar fuerte que asegure la competitividad a través de una política fiscal austera que, con su ahorro, evite alzas en las tasas de interés que deterioran el tipo de cambio real. Siempre en el plano macroeconómico, se requiere también reforzar aún más la apertura de la economía. Simultáneamente es necesario, en el plano microeconómico, retomar con decisión el liderazgo en las políticas de oferta que reducen costos y promueven una mayor eficiencia y productividad.



## V.- Características generales del Acuerdo MERCOSUR

### 1.- Contexto del Acuerdo con Chile

El Tratado de Asunción, que da origen a la iniciativa de la formación del MERCOSUR, postula, para los países miembros<sup>13</sup>, un mercado común para el año 2.000. Esto significa alcanzar la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos. En dicho contexto, se establece un arancel externo común y una política comercial común. Además, se postula la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales (comercio exterior, aduana, monetaria, cambiaria y de capitales, agrícola, industrial, fiscal y tributaria, servicios, transportes y comunicaciones); y el compromiso de armonizar la legislación de los distintos países del bloque en estos temas.

Se establece en el Acuerdo, también, la apertura del tratado al ingreso de los demás países ALADI después de 5 años de su entrada en vigencia, la cual rige desde el 1º de enero de 1995, y previa aceptación unánime de sus miembros. Chile es excepción a lo anterior, ya que puede ser asociado antes de este plazo. En este contexto es que nuestro país se encuentra actualmente en las etapas finales de negociación con el MERCOSUR. Bolivia, por otra parte, se ha postulado como el próximo integrante.

La participación de Chile en el bloque, sin embargo, no ha sido una cuestión trivial por las importantes diferencias en las estructuras y políticas económicas entre las naciones que conforman el MERCOSUR y nuestro país. No obstante lo anterior, Chile firmó un acuerdo de **zona de libre comercio** (sin pasar a ser miembro del bloque), lo cual permite salvar la suscripción de un arancel externo común, principal escollo para constituirse en miembro de una unión aduanera o de un mercado común que es más proteccionista que Chile en materia de política comercial.

La opción de no negociar con el MERCOSUR tampoco ha sido una

---

<sup>13</sup> Argentina, Brasil, Paraguay, y Uruguay.

cuestión indiferente para Chile, por cuanto, de no haberse realizado en acuerdo de zona de libre comercio, el país arriesga perder las preferencias arancelarias negociadas en los acuerdos bilaterales y que provienen del patrimonio histórico<sup>14</sup>. Se estima que esto afectaría a más de 1.000 millones de dólares anuales de exportaciones; es decir, algo menos de dos tercios de los embarques chilenos a los países miembros del MERCOSUR.

## **2.- Características generales del Acuerdo MERCOSUR**

El Tratado de Asunción postula la creación de un mercado común. Para los objetivos anteriores, se define un período de transición, donde se ejecuta el programa de liberación comercial y eliminación de las barreras no tarifarias; se establece un arancel externo; se adoptan acuerdos sectoriales y mecanismos complementarios como medidas contra la competencia desleal, régimen de origen, reglas de solución de controversias, y cláusulas de salvaguardia. Por último, se establece un Consejo (ente rector), un Grupo del Mercado Común (organismo ejecutivo), una Secretaría Administrativa, y una Comisión Parlamentaria Conjunta.

La liberación del comercio se plasma a partir del 1º de enero de 1995 con un arancel externo común que, según el producto, alcanza entre un 0% y un 20%; y una desgravación arancelaria y para-arancelaria entre los países miembros. Esta desgravación postula un 0% de arancel intrazonal con un régimen de convergencia según el bien. A continuación se ilustran los aspectos generales de este proceso.

---

<sup>14</sup> La pérdida se produciría en caso que efectivamente se eliminen las preferencias, lo cual no siempre es fácil de hacer y aún no ha ocurrido con otros países de la ALADI respecto del MERCOSUR.

i) Arancel Externo Común.

Arancel Externo Común (AEC)

	(%)
Promedio	12,09
Mediana	14,00
Moda	14,00
Desviación Standard	5,10
Máxima	20,00
Mínima	0,00

ii) Excepciones al Arancel Externo Común.

**Nº de Partidas Arancelarias**

<b>País</b>	<b>Bs. de Capital</b>	<b>Informática y Telecom.</b>	<b>Lista Nacionales</b>
Argentina	1.000	300	300
	(1/1/2.001)	(1/1/2.006)	(1/1/2.001)
Brasil	1.000	300	286
	(1/1/2.001)	(1/1/2.006)	(1/1/2.001)
Paraguay	1.000	300	214
	(1/1/2.001)	(1/1/2.006)	(1/1/2.001)
Uruguay	1.000	300	212
	(1/1/2.001)	(1/1/2.006)	(1/1/2.001)

iii) Aranceles Intrabloque.

El Arancel Interno es de 0% a partir del 1º de enero de 1995 para la gran mayoría del universo de productos, con las siguientes excepciones:

**Excepciones Aranceles Intrazona**

<b>País</b>	<b>Nº ítems</b>	<b>Productos</b>	<b>Fecha de término</b>
Argentina	223	Acero, Textil, Papel, Calzado.	1/1/1.999
Brasil	29	Telas, Manuf. de Gomas, Vinos.	1/1/1.999
Paraguay	272	Textiles, Prod. del Agro.	1/1/2.000
Uruguay	1.018	Textiles, Acero, Químicos	1/1/2.000

Para el sector Automotriz, el número de partidas se define antes del 1/1/97, alcanzando el libre comercio el 1/1/2.000.- Para la Azúcar, se han definido 4 partidas estableciéndose alcanzar el libre comercio el 1/1/2.000.-

#### iv) Normas Complementarias al Arancel Externo Común.

Se establece:

- Aplicación de un Régimen Común Antidumping y de Subsidios.
- Mantención de incentivos de exportación compatibles con la OMC (ex GATT).
- Mantención en el bloque de Zonas Francas de Manaus y Tierra del Fuego, hasta el año 2.013.
- Importación desde Zonas Francas y similares están afectas al Arancel Externo Común.
- Establecimiento de un Régimen Común de Salvaguardias:
  - Capítulo Nacional : Hasta 200 días.
  - Comisión de Comercio : Hasta 4 años con extensión de hasta 8 años.
- Establecimiento de un Régimen de Solución de Controversias.

### **3.- Potenciales beneficios y costos del Acuerdo para Chile**

#### **3.1. Potenciales beneficios**

- Tamaño del mercado: El MERCOSUR, como se dijo, es un bloque económico importante para Chile con un PIB cercano a los mil billones de dólares por año, una población de casi 200 millones de habitantes, una fuerza de trabajo del orden de los 75 millones de personas, y un poder de compra (importaciones) de casi 80.000 millones de dólares anuales, de los cuales Chile, en la actualidad participa en un 2,5%.
- Dinamismo de las exportaciones: Los países del MERCOSUR representan, en general, economías dinámicas en su comercio exterior y con un proceso de apertura significativo. Las exportaciones de Chile a los países miembros del bloque se han duplicado en los últimos 3 años, destacándose especialmente el crecimiento de los embarques hacia Brasil. De hecho, las exportaciones al MERCOSUR en los últimos años han sido las de mayor crecimiento en relación a los demás mercados a los cuales exporta Chile, sólo mostrando un crecimiento similar, aunque levemente inferior, los países asiáticos.

En todo caso debe destacarse que a partir de mediados del 94, Brasil inicia un programa de estabilización económica que conlleva un fuerte aumento de sus importaciones, las cuales debieron ser frenadas por políticas fuertemente restrictivas a fines de 1995, a fin de prevenir un desequilibrio creciente en la cuenta corriente del país.

- **Rebaja de aranceles:** Ello permitiría a muchos productos chilenos tender a nivelar su competitividad con los miembros del Acuerdo. Esta nivelación depende de la protección efectiva existente (arancel de un producto terminado en relación al arancel de sus insumos). Chile, como es sabido, no discrimina entre un insumo o un bien terminado para efectos de aranceles, a diferencia de los países del MERCOSUR que, en ciertas partidas, sustentan escalonamiento arancelario, otorgando una mayor protección efectiva a los bienes de mayor valor agregado producidos por los países del MERCOSUR.
- **Rentas en las exportaciones:** Es posible que las preferencias arancelarias generen ganancias más allá de las normales (rentas económicas) en las exportaciones nacionales. Este efecto, sin embargo, dada la flexibilidad de los mercados y la apertura que están siguiendo los países del MERCOSUR, resulta, en términos generales, esencialmente transitorio y de corto alcance.
- **Restricción o eliminación de barreras para-arancelarias:** El acuerdo contempla eliminar todas las barreras para-arancelarias, con excepción de la aplicación de cuotas en ciertos productos y por ciertos plazos.
- **Mayor inversión directa extranjera en Chile:** Como producto de la asociación a un bloque de tamaño significativo que puede incentivar mayores flujos de inversión al mirar a nuestro país como un lugar adecuado para instalarse y desde aquí proveer a los países del MERCOSUR.
- **Economías de escala:** En las industrias intensivas en capital, principalmente, derivadas de la magnitud del mercado que implica el

## MERCOSUR.

- Bloques regionales: En un mundo donde los bloques comerciales están en la mira de las autoridades políticas, el MERCOSUR puede significar acceso en mejores condiciones a otros mercados comunes, como sería el caso de la Unión Europea en virtud del reciente acuerdo entre ambos bloques.
- Mayor estabilidad y potencialidad para las inversiones chilenas en los países del MERCOSUR.
- Acuerdos en otros ámbitos económicos: como la tributación, la inversión extranjera, las normas laborales, etc. que pueden facilitar la expansión de las empresas chilenas al exterior.

### **3.2. Potenciales costos**

- Riesgo de inestabilidad en política comercial: Los acuerdos comerciales crean significativos cambios en los precios y rentabilidad de los diferentes sectores, lo cual desencadena reasignaciones de recursos. Los países del MERCOSUR tienen una menor tradición y cultura de libre comercio que Chile, por lo tanto, una crisis económica puede retrasar o alterar el compromiso de una política comercial abierta y no discriminatoria.
- Inestabilidad macroeconómica: Las economías del MERCOSUR se han caracterizado por gran inestabilidad macroeconómica y política, aunque es posible afirmar que existen evidencias que los países del bloque han estado haciendo esfuerzos importantes de estabilización en ambos sentidos. En este sentido, las investigaciones de Hachette y Rosende<sup>15</sup> concluyen que existe una asociación pro-cíclica entre los términos de intercambio de Chile y los de MERCOSUR. Es decir, en el evento que caigan los precios de nuestras exportaciones a otros países del mundo, también caerán los precios de nuestras exportaciones a

---

<sup>15</sup> Integración Económica: Criterios macroeconómicos para la configuración del "club". Dominique Hachette y Francisco Rosende. Abril 1996.

MERCOSUR. Lo deseable, hubiese sido una relación anti-cíclica, por lo cual podríamos habernos concentrado en exportar a MERCOSUR cuando el resto del mundo esté en recesión.

- Costos por protección efectiva negativa: Algunos sectores chilenos que importan insumos de países sin convenio, y por tanto, pagan arancel general (11%), y que sus productos terminados compiten con economías del MERCOSUR cuyos insumos pagaron menores tarifas, verán limitada su competitividad relativa. Esto es más cierto mientras más alto es el nivel general de aranceles en Chile.
- Efectos en los términos de intercambio: Los acuerdos comerciales tienen efectos ambiguos sobre los términos de intercambio. Si el proveedor que se beneficia con la rebaja arancelaria tiene una participación importante del mercado y ejerce cierto control en él, podrá elevar los precios e internalizar para sí el margen de concesión recibido por la preferencia. En el caso contrario, y si el mercado es dominado por proveedores de terceros países, es probable que el fabricante beneficiado por el acuerdo baje los precios, sobre la base de menores costos posibilitados por la preferencia arancelaria, y genere con ello una ganancia para el país que otorga la concesión.

#### **4.- Potenciales efectos de creación y desviación de comercio**

##### **4.1 Creación de comercio**

La agricultura es un área que podría dar lugar a la creación de comercio, en virtud de que los países del MERCOSUR poseen ventajas en la producción de algunos cultivos tradicionales, carnes rojas, oleaginosas, azúcar y otros. De esta forma, una desgravación arancelaria facilitaría el acceso a productos más baratos, beneficiando a los consumidores nacionales. A su vez, esto genera la posibilidad de expandir industrias de mayor valor agregado como la agroindustria, alimentos, bebidas, etc., que se verían beneficiadas por la obtención de recursos de menor costo. La producción de estas industrias no sólo llegará más económica al consumidor nacional, sino que también se

hará más competitiva en sus exportaciones a nivel mundial, pero muy especialmente para los embarques al MERCOSUR, donde recibirá además una desgravación arancelaria a su producto final. Otros rubros del sector silvoagropecuario que se beneficiarían con la negociación de menores aranceles son el forestal, frutícola, hortalizas, y otros. Todo esto, sin embargo, tiene costos para el sector agrícola tradicional que implicará una importante transferencia de recursos desde este sector y que, como contrapartida, se traducirá en un proceso de reestructuración del sector. En este contexto, y como se verá más adelante, productos como carnes rojas, oleaginosas y azúcar, con alto potencial de creación de comercio, se han negociado en categorías especiales que permiten exceptuarlos de la desgravación por un largo período. En otras palabras, en el corto y mediano plazo se le mantiene la protección arancelaria a la producción nacional de estos bienes.

#### **4.2 Desviación de comercio**

En el caso de ciertos productos manufacturados, es posible esperar un efecto de desviación de comercio, al incentivarse la importación desde productores más caros (MERCOSUR), en virtud de un arancel más bajo para este bloque en relación a otros que, aún siendo más eficientes, enfrentarían un impuesto de internación mayor. Sería el caso de los textiles, por ejemplo, en los que en ciertas especies se puede producir una desviación de comercio desde productores asiáticos. Un arancel general bajo reduce el efecto anterior.

#### **4.3 Protección efectiva**

La conformación de listas de desgravación genera el problema de producir protección efectiva negativa para los sectores que utilizan insumos relativamente encarecidos por el acuerdo, según en la lista que queden, y que luego deben competir con el bien final con productos que siguen un régimen de desgravación más acelerado. Por el otro lado, ciertos productos gozan de una protección efectiva positiva al desgravarse más rápidamente los insumos que el producto final. Este tipo de protección, tanto negativa como positiva, que depende de las distintas

graduaciones de desgravación que siguen los bienes según la lista a las cuales pertenecen, tiene efectos distorsionadores que impactan la eficiencia y competitividad de mediano y largo plazo de los sectores afectados. La ENAP sería un caso de protección efectiva positiva, si se desgrava con más intensidad el petróleo crudo que los derivados de éste. Este hecho representaría una medida de proteccionismo a una empresa estatal que resultaría una excepción al trato que se le da al sector privado al cual se le exige competir libremente. El nivel de protección efectiva (negativa o positiva) será tanto menor cuanto más bajo sea el nivel del arancel general que sustente el país.



## **VI.- Acuerdo CHILE-MERCOSUR**

Los objetivos de un Acuerdo con Chile apuntan a formar una zona de libre comercio con el MERCOSUR en el plazo de 18 años, donde existe, además, un propósito de interconexión física y la idea de **promover** la circulación de capitales, inversiones recíprocas, y cooperación económica, energética, científica y tecnológica. Se destaca la palabra promover, por cuanto ello indica la intención de caminar en tal sentido, pero sin que se haya definido, en el Acuerdo, una cláusula específica con los criterios, la fórmula, y los plazos respectivos.

En lo que sigue se ilustran las principales características del acuerdo.

### **1.- Desgravación arancelaria**

En virtud de que los gobiernos aceptan la idea de que no todos los productos merecen, por razones económicas o políticas, un tratamiento idéntico, se generan listas que agrupan los distintos bienes, y para cada una de estas lista se negocia un régimen de desgravación arancelaria.

De este modo, las partes conformarán una Zona de Libre Comercio (ZLC) en un plazo de 10 años, a través de un Programa de Liberación Comercial (PLC), que se aplicará a los productos originarios de sus territorios. Este PLC consistirá en desgravaciones progresivas y automáticas, aplicables sobre los gravámenes vigentes para terceros países en el momento de despacho a plaza de las mercaderías.

Para tales efectos, las partes acuerdan:

a.- Aplicar en el comercio recíproco, a partir del 1º de octubre de 1996, márgenes de preferencias a todos los productos no incluidos en las listas que integran los Anexos 1 al 12. Estos productos tendrán un margen de preferencia inicial (entre el 1-10-96 y el 31-12-96) de un 40%, que se irá incrementando alternadamente en un 8% y un 7% anual, para llegar a un 100% de beneficio el día 1º de enero del año 2004.

b.- Se establece un cronograma de evolución de las preferencias para aquellos productos (incluidos en el Anexo 1 del acuerdo), que partirán con un margen de preferencia inicial de entre un 40% y un 100%, para llegar gradualmente todos a un 100% al cabo de 8 años, a partir del día 1º de enero del año 2004.

El Anexo 1 fue preparado por la ALADI<sup>16</sup>, tomando como base los listados con los productos considerados como Patrimonio Histórico Multilaterizado (PHM), los que deberán ser depurados considerando los Anexos 2 al 9. Además, se deberán agregar los productos que pasaron al régimen de desgravación general, que elaboraron teniendo en cuenta el documento "Acuerdos alcanzados en Materia de Productos-Buenos Aires, 21 de junio de 1996".

En el Anexo 1, se presenta un listado con los productos considerados como PHM que Chile reconoce al MERCOSUR, que está dividido en 164 productos con observaciones y 390 sin observaciones. Entre los primeros están: cocos, lino, glicerina, ron y aguardientes, parafina, ácido fosfórico, fosfatos de calcio, ácidos bencenosulfénicos, fenol, pigmentos, papel o cartón, resinas, poliamidas, cueros y pieles enteras de bovinos, hojas para chapado, tablillas y frisos para parqués, redes de pesca, carburo de silicio, fregaderos y lavaderos de acero, navajas, ascensores y montacargas, niveladoras, compactadores, máquinas para la limpieza, máquinas para preparación de la carne, para cepillar, fresar, amolar o curvar, jeringas, instrumentos y aparatos para control de la presión.

Entre los 390 sin observaciones, se encuentran: reproductores de raza pura, de carrera, hígados, carnes bovinas, truchas, salmones del Pacífico, sollas, lenguados, albacoras, atunes, arenques, bacalaos, sardinas, escualos, anguilas, halibut, carboneros, merluzas, camarones, langostinos, erizos, huesos cárneos, nueces del Brasil, mangos, guayabas, pasas, papayas, tamarindos, aceites en bruto, ácido oleico, asado de novillo o roast beef, carne curada o cocida, manteca, grasa y

---

<sup>16</sup> Asociación Interamericana de Integración.

aceite de cacao, palmitos, cigarros, puros, fosfatos de calcio, talco, fluoruro de calcio, carbono, selenio, productos de sodio, cortisona, hormonas, extractos de origen vegetal, jabones, placas fotográficas, chicles, algodón sin cardar ni peinar, sombreros, vajilla, tejidos, productos de aluminio, máquinas cepilladoras, limadoras o mortajadoras, revólveres, taladros, sierras y otras herramientas, trenes eléctricos, pelotas de tenis.

Además, en este Anexo 1 se incluyen listados con otros 937 productos considerados como Patrimonio Histórico reconocido por MERCOSUR a Chile, 597 de ellos sin observaciones y 340 con observaciones.

c.- Los productos incluidos en el Anexo 2, estarán sujetos a una desgravación especial, en un plazo de 10 años. Estos productos partirán con un margen inicial de 30%, que se mantendrá durante los primeros 3 años, para luego ir aumentando en 10% cada año, hasta llegar a un 100% de beneficio a partir del 1º de enero del año 2006.

Entre otros 290 productos que Chile reconoce al MERCOSUR se encuentran: carne porcina, jamones, paletas y trozos sin deshuesar, panceta, aves, mantequillas, aceitunas, cebada, avena, maíz, pellets, grañones y sémolas de trigo, grasas de aceites de algodón y maíz, margarinas, chicles, chocolates, bombones, caramelos, confites y pastillas, cacao, pastas alimenticias, cereales, productos de panadería, **gasolinas**, carburantes, aceites livianos, gasoil, querosenes, fueloil, aceites y grasas lubricantes, sales e hidróxidos, almidones y féculas, herbicidas, cajas, cajones o jaulas, cueros y pieles de bovino y equinos, manufacturas de cueros, papeles murales y revestimientos vinílicos, vidrios, botellas, frascos, tarros, productos laminados planos o alambres de hierro y acero, manufacturas de hierro y acero, tornillos, resortes, colgadores, refrigeradores domésticos, máquinas lavadoras o secadoras centrífugas, muebles de madera, muñecas, otros juguetes.

El MERCOSUR reconoce a Chile otros 311 productos, entre los cuales están: pavos, mantequillas, ajos, aceitunas, paltas, naranjas,

damascos, guindas, cerezas, nectarines, **manzanas**, melones, peras, aceite en bruto, chiclets, cacao, chocolates, pastas alimenticias, cereales, panes y galletas, tomates, arvejas, ketchup, mayonesas, vinos, cigarrillos, cloros, metanol, resinas, revestimientos para suelos, cajas y cartones, productos de tocadore, cajas de papel o cartón corrugado, cuadernos, tarjetas postales, botellas, tapones o tapas, material para construcciones de hierro o acero, aspiradoras, secadores de pelo, planchas, hornos de microondas y otros, cocinas, teléfonos, altavoces, amplificadores, bicicletas, lentes o gafas, videos, muñecas y otros juguetes.

d.- Los productos del Anexo 3 se desgravarán en un cronograma de 10 años, con 0% de beneficio durante los primeros 3 años y a partir del año 4º, aplicando un 14% (14 puntos) anual, para llegar a un 100% a partir del día 1 de enero de 2006.

Al respecto se incluye un listado de 193 productos con las preferencias otorgadas por Chile (sulfatos de cobre, hilados, tafetán, tejidos, crudos, hilados de algodón, **textiles** de fibras sintéticas o artificiales y de lana o pelo fino, trajes y ropas de otras fibras, calzados, entre otros) y 208 otorgados por MERCOSUR (tomates, algodones, productos de maderas, hilados, tejidos, tafetán, mezclillas, blanqueados, textiles de fibras sintéticas o artificiales, de lana o pelo fino, prendas de vestir, calzados, mantas, entre otros).

e.- En el Listado de Autopartes (del Anexo 4) para el comercio recíproco entre Chile y Paraguay, hay 124 productos (partes de automóviles y otros) que hasta el 31 de diciembre de 1999 tendrán un tratamiento similar al anterior. Entre éstos destacan: correas, guarniciones para frenos y para embragues, placas indicadoras, motores, bombas de carburante, extintores, rodamientos, filtros, árboles de transmisión, volantes, bujías, ejes, cajas de cambio, radiadores, ruedas, amortiguadores, silenciadores, embragues, bocinas, cinturones de seguridad, diferenciales, relojes, asientos.

f.- Los productos del Anexo 5, recibirán un tratamiento especial y

estarán sujetos al ritmo de desgravación indicado en cada caso, que concluye en un plazo de 10 años.

Entre ellos, Chile otorga preferencias a 51 productos, que en su mayoría mantienen su patrimonio histórico, entre ellos: anhídrido itálico, herbicidas (80% a Argentina), cueros y pieles de bovinos (85% a Paraguay y 100% a Uruguay), artículos de madera, papeles y cartones, nylon y poliamidas, hilados, hilados de lana o de pelo fino (a Uruguay de 100%, con cupos de US\$ 500 mil), de algodón (a Uruguay, con cupo de US\$ 1 millón), hilados de fibras sintéticas o artificiales, hojas y bandas de aluminio (40% a Brasil), partes de máquinas o aparatos de sondeo, juguetes.

Asimismo, Chile se beneficiará de los países de MERCOSUR en 78 clasificaciones de productos, entre ellos: tomates frescos o refrigerados, ajos, aceitunas, porotos, paltas, damascos, cerezas, griñones y nectarines, ciruelas, grasas y aceites de pescado, cebada, bombones, caramelos, confites, cacao en polvo, chocolate, cereales, galletas dulces, tomates en conserva (un 70% para Argentina y Brasil), papas, mayonesa, ácido sulfúrico (Argentina 100% con cupo de US\$ 400 mil, hasta el 31-12-05, y a Brasil), metanol, cajas y cartones, resinas, pino insigne, manufacturas de madera, compresas y tampones higiénicos o pañales (a Brasil 40%, hasta el 31-12-00 y a Paraguay un 50%, hasta 31-12-01), tarjetas postales, revestidos, bombonas y botellas, frascos, cristales, bicicletas.

g.- Los productos del Anexo 6 se desgravarán sólo a partir del año décimo (01-01-2006), en forma lineal y automática (con una tasa alternada de 17% y 16% anual), de modo de alcanzar una preferencia del 100% en el plazo de 15 años (al 01-01-2011).

Para Chile, se otorgan 151 productos, entre otros: animales vivos bovinos, carne bovina, cebollas, frutos conservados, trigo duro, arroz, aceites (bruto, de soya, maní, oliva, girasol, cártamo, palma, coco, nabo, mostaza, sésamo y otros), glucosas, fructosas, maltosas, miel y sucedáneos, jaleas y pastas, vinos, productos de caucho vulcanizado,

bolsas, impresos, libros, ventiladores, enceradoras, máquinas de oficina, aparatos de telefonía, tractores, automóviles, jeeps, furgones, camiones, chasis, muebles de madera.

En el caso del MERCOSUR, hay 139 ítemes, entre los que están: aves trozadas y sin trocear (sólo a Uruguay y Paraguay), cebollas, uvas frescas, pasas, melones, manzanas, peras, melocotones, ciruelas, frutillas, agar agar, jaleas, duraznos, jugo de uvas, café soluble, ketchup, cerveza de malta, vinos, productos de cobre, hilos y cuerdas, cajas y cartones, ventiladores, procesadores de datos, enceradoras, aparatos de telecomunicaciones, televisores, vehículos, camiones (grúa de bomberos, hormigoneros y otros), chasis, muebles de madera, botones.

h.- Los productos del Anexo 7 recibirán tratamiento especial y estarán sujetos a un proceso de 15 años. Chile otorgará diferentes beneficios de preferencia (BP), cupos y vigencias diferidas (que parten el 01-10-96 ó el 01-01-97 y la mayoría concluye al haber sido alcanzado por el programa de desgravación), a 38 clasificaciones de productos, para cada país de MERCOSUR. Entre los productos considerados, en general se encuentran: **carnes bovinas** congeladas (Argentina y Brasil 30%, Paraguay 75% y Uruguay 50%); carne bovina deshuesada (similares preferencias); **arroz** con cáscara sin escaldar y escaldado (Argentina y Uruguay 50%, con diferentes cupos y vigencias); Arroz descascarillado, semiblanqueado, blanqueado y partido (Argentina y Uruguay, 50%, con diferentes cupos y vigencias); **aceite** en bruto de: soya, maní, girasol, cártamo, algodón, coco, babasu, maíz, sésamo (se mantiene Patrimonio Histórico); tortas y residuos sólidos de soya (100% a Paraguay); tractores de carretera (Brasil 100%, hasta 31-12-99, cupo 1500 unidades a partir de 01-01-00); vehículos **automóviles**, con o sin motor diesel (Argentina y Brasil 100%, con cupo 15 y 135 unidades a partir del 01-01-00); furgones (Brasil 100%, cupo 1500 unidades desde 01-01-00); chasis con motor (Brasil 75%, cupo 1500 unidades desde 01-01-00).

Asimismo, los países de MERCOSUR otorgan a Chile preferencias para 31 productos, entre ellos: pasas (Brasil y Uruguay 100%, cupo anual de 6000 tn. y de 500 tn respectivamente, crecientes a partir de 01-

01-97); manzanas (Argentina y Paraguay, P.H., Brasil 100%, ca. 3500 tn); peras (Brasil 100%, ca. 4000 tn. hasta 31-12-10); melocotones (Brasil 150 tn, creciente desde 01-01-97); ciruelas, frutillas, agar agar, confites, jugo de uva, sopas, productos de cobre (Mantienen P.H.); vino espumoso (P. 66%, ca. US\$ 100 mil desde 01-01-09); vinos finos de mesa (Brasil 30%, ca. 280 mil cajas; P. 75%, hasta 31-12-09); tractores (100%, con cupos).

i.- Los productos del anexo 8 se desgravarán en forma similar a los del Anexo 6 (letra g), pero en un plazo de 16 años, aumentando las preferencias a partir del año 11. Se incluye productos de **azúcar**, en bruto de caña, en bruto de remolacha, con adición de aromatizantes o de colorantes y otras categorías de azúcar.

j.- La Comisión Administradora definirá, antes del 31-12-2003, la incorporación al PLC de los productos incluidos en el Anexo 9, los que a partir del 01-01-2014, gozarán del 100% de margen de preferencia. Se considera el **trigo**, morcajo (tranquillón) y la harina de trigo o morcajo (tranquillón).

k.- Los productos incluidos en el Anexo 10 tendrán márgenes de preferencia considerando el documento "Acuerdos Alcanzados en Materia de Productos" y contendrá las preferencias allí indicadas.

l.- Para los productos chilenos exportados hacia Argentina (del Anexo 11), se aplicará el arancel mayor entre el margen de preferencia (de 25% a todos) y el específico que se establezca. Por tanto, esos productos tendrán preferencias que regirán siempre que sean superiores a las que surjan de la aplicación de las reglas de desgravación de los anexos 2, 3 y 6.

m.- Las mercaderías usadas no se beneficiarán del Programa de Liberación Comercial (PLC) de este Acuerdo.

Adicionalmente, se acuerda que en cualquier momento, la

Comisión Administradora<sup>17</sup> podrá acelerar el programa de desgravación arancelaria previsto, o mejorar las condiciones de acceso para cualquier producto o grupo de productos.

A los productos exportados por Chile, cuya desgravación resultante del PLC signifique la aplicación de un arancel menor al indicado en la lista correspondiente del Anexo 12, para el acceso al mercado del que se trate, se les aplicará este último. En este Anexo, se describe el Régimen de Adecuación que aplicará cada uno de los países de MERCOSUR, explicitando para cada producto (identificado por su código NALADISA<sup>18</sup>), el derecho de importación aplicable, el período de vigencia o Ruta de Convergencia y las observaciones particulares que tenga.

Se entenderán por "gravámenes" los derechos aduaneros y cualquier otro tributo de efecto equivalente, sean de carácter fiscal, monetario, cambiario o de cualquier naturaleza, que incidan en las importaciones. No están comprendidos en este concepto las tasas y recargos análogos cuando sean equivalentes al costo de los servicios prestados. Las partes no podrán establecer otros gravámenes y cargas de efectos equivalentes que sean distintos de los derechos aduaneros y que estén vigentes a la fecha de suscripción de este Acuerdo, ni aumentar su incidencia. Estos gravámenes, que están identificados en las Notas Complementarias de este Acuerdo<sup>19</sup>, no estarán sujetos al PLC. Estas Notas podrán ser revisadas, corregidas o modificadas en el sentido de contribuir a la liberalización del comercio.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC), las partes no aplicarán al comercio recíproco nuevos gravámenes a las exportaciones, ni aumentarán la incidencia de los existentes en forma discriminatoria entre sí, o que signifique un deterioro a las condiciones de acceso al mercado de la otra parte, a partir de la entrada en vigencia de este Acuerdo. Tampoco se

---

<sup>17</sup> Integrada por el Grupo Mercado Común del MERCOSUR y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, a través de la dirección General de Relaciones Económicas Internacionales.

<sup>18</sup> Identifica a la Nomenclatura Arancelaria de la Asociación Latinoamericana de Integración- Sistema Armonizado.

<sup>19</sup> Descritas en la letra "D.- Notas Complementarias".

aplicarán nuevas restricciones no arancelarias a la importación o a la exploración de productos de su territorio al de la otra parte, ya sea mediante contingentes, licencias o por medio de otras medidas.

Las partes intercambiarán los aranceles vigentes y se mantendrán informadas sobre las modificaciones subsiguientes, remitiendo copia a la Secretaría General de la ALADI. Asimismo, aplicarán el arancel vigente para terceros países a todas las mercancías elaboradas o provenientes de zonas francas de cualquier naturaleza situadas en los territorios de las partes, de acuerdo con sus respectivas legislaciones nacionales. Se resguardan las disposiciones legales vigentes para el ingreso en el mercado de las partes, de las mercaderías provenientes de zonas francas situadas en sus propios territorios.

Las partes aplicarán a las importaciones realizadas al amparo del PLC, el Régimen de Origen<sup>20</sup> (Anexo 13). La Comisión Administradora del Acuerdo podrá modificar los elementos o criterios dispuestos para calificar las mercaderías como originarias; y podrá establecer, modificar, suspender o eliminar requisitos específicos.

## **2.- Barreras para-arancelarias**

Se establece la eliminación de ellas con excepción de las restricciones que las partes no pudiesen eliminar antes de la entrada en vigencia del Acuerdo, y las cuales quedarán registradas en las Notas Complementarias del Acuerdo y que deberán ser eliminadas en el menor plazo posible. En el caso de la tasa estadística argentina, se ha negociado también su eliminación para las importaciones chilenas.

## **3.- Servicios**

Se ha acordado promover, en un plazo que deberá ser definido, la liberación, expansión, y diversificación progresiva de los servicios en el bloque, con arreglo al Acuerdo General sobre Comercio de Servicios

---

<sup>20</sup> Descrito en la letra "C.- Régimen de Origen".

(GATS).

En el sector bancario, no existe un calendario para liberalizar la banca, aunque en los hechos, Argentina, por una parte, ha avanzado notoriamente en la apertura del sector, y Brasil, en el otro extremo, posee restricciones constitucionales que fijan un límite al número de instituciones extranjeras. Si existe acuerdo en implementar las Normas de Basilea respecto del capital mínimo de los bancos, lo cual imprimirá una mayor seguridad y estabilidad al sistema financiero del MERCOSUR. En relación a la clasificación de cartera y exigencia de provisiones están en etapa de negociación los criterios técnicos sobre estas materias.

En el sector seguros, en Argentina actualmente el mercado está cerrado para la incorporación de nuevos actores, con excepción de seguros de vida (indispensable para la industria previsional privada) y de los reaseguros. En Brasil, el mercado es altamente regulado y existe un monopolio estatal en el reaseguro. Brasil aspira que sólo empresas del bloque puedan acceder a su mercado.

#### **4.- Acuerdos institucionales**

##### **4.1. Inversiones**

Se establece, como mecanismo general para el tratamiento de la inversión extranjera, la fórmula de Trato Nacional y de trato no menos favorable que el otorgado a otros miembros del MERCOSUR, en el territorio de una nación, o a otro país en ese territorio en virtud de acuerdos extrabloque. Los criterios principales de expropiación, repatriación de capital y utilidades, y solución de controversias son los siguientes:

- Expropiación: sólo podrá efectuarse por interés público, con el debido proceso, con pago inmediato, y con una compensación justa.
- Repatriación de capital y utilidades: no podrá sufrir restricción alguna y tendrán acceso en todo momento a monedas convertibles.

- Solución de controversias: prevista a través de tribunales locales o internacionales a opción del inversionista.

En el campo siempre de las inversiones se plantean las siguientes excepciones que impiden o limitan los capitales foráneos:

**Argentina:**

Propiedades limítrofes.  
 Transporte aéreo.  
 Astilleros.  
 Generación nuclear.  
 Minería del uranio.  
 Seguros.  
 Pesca.  
 Sector automotriz.

**Brasil<sup>21</sup>:**

Exploración y explotación de minerales.  
 Energía hidroeléctrica.  
 Servicios de salud.  
 Ondas radiales y telecomunicaciones.  
 Propiedad rural.  
 Banca y seguros.  
 Construcción.  
 Vías Navieras.  
 Compras gubernamentales.  
 Sector automotriz.

**4.2. Normas de origen**

A fin de asegurar la procedencia nacional o regional del comercio sujeto a la preferencia arancelaria, surge el concepto de denominación de origen. Existen básicamente tres criterios para definir operacionalmente una norma de origen. La más elemental es establecer que todos los insumos pertenezcan al país (o al bloque) que exporta el bien final. Otra modalidad es conocida como el salto de partida arancelaria. El salto se produce cuando se agrega valor a las materias primas (que llevan asignado un código o partida), resultando de ello un bien terminado que recibe otro código en la nomenclatura arancelaria. Un tercer criterio es la fijación de un porcentaje mínimo de componentes nacionales. El sistema

---

<sup>21</sup> Básicamente las excepciones que siguen obedecen a normas de rango constitucional que están en vías de cambio.

acordado en la ALADI exige que el valor FOB de la exportación, sea superior en 50% el valor de la factura CIF de los insumos extranjeros. En la negociación de Chile con el MERCOSUR, las partes habían acordado, en principio, como norma general, el salto de partida arancelaria y, en casos específicos, donde los productos tienen una definición imperfecta en su nomenclatura<sup>22</sup>, establecer el criterio actual de la ALADI, incluso fijando un grado de integración mayor (60%), a fin de nivelar la exigencia con el porcentaje actual que rige entre los países miembros del bloque.

#### **4.3. Normas técnicas**

Las partes acuerdan confirmar las obligaciones contraídas en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC.

#### **4.4. Código de valoración aduanera**

Se acuerda que el Código de Valoración Aduanera de la OMC regule el régimen de valoración aduanera en el comercio recíproco Chile-MERCOSUR. Las partes acuerdan, para su comercio recíproco, no hacer uso de las opciones y reservas previstas en el artículo 20 y anexo III del Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del Acuerdo sobre Aranceles y Comercio de 1994.

#### **4.5. Compras del Sector Público**

Sobre esta materia, es claro que Argentina ha avanzado más en la liberación de su economía donde se ha establecido el Trato Nacional para la participación extranjera en el aprovisionamiento del Estado. En Brasil, en cambio, existe una preferencia constitucional en favor de los proveedores locales, la cual no ha sido desmantelada ni aún en virtud del MERCOSUR.

---

<sup>22</sup> Propio de sectores como el textil, químico, y automotriz.

#### **4.6. Zonas francas**

Se establece que los beneficios tarifarios no se aplican a los bienes o servicios elaborados o provenientes de zonas francas o áreas aduaneras especiales. Al interior del MERCOSUR, se ha acordado la mantención de las zonas francas de Manaus y de Tierra del Fuego hasta el año 2013. Para todas las demás, incluyendo la ZOFRI en el caso chileno, la importación desde ellas y similares está afectada al arancel externo común del bloque.

Es necesario señalar, que en virtud de la mayor apertura de la economía chilena decrece la ventaja otorgada a las zonas francas, por lo cual la firma del acuerdo con MERCOSUR y los posteriores acuerdos que se firmen se traducirán en un menor nivel de actividad de las zonas francas.

#### **4.7. Liberación del transporte**

Se establece que las partes promoverán la facilitación de los servicios de transporte para la libre circulación de bienes.

#### **4.8. Normas sobre la libre competencia**

Se establece acordar un cuerpo normativo que regule sobre las prácticas monopólicas o no competitivas.

#### **4.9. Propiedad intelectual**

Se acuerda en esta materia regirse por los acuerdos de la OMC<sup>23</sup>. Ellos establecen, en general, el concepto de *trato nacional* y los *derechos de autor*.

En el caso del *trato nacional* se estipula la obligación de los países miembros de otorgar a los nacionales de otra parte un trato no

---

<sup>23</sup> Organización Mundial de Comercio (OMC) ex-Gatt.

menos favorable del que conceda a sus propios nacionales en materia de protección y defensa de todos los derechos de propiedad intelectual. Este derecho de igual trato, es independiente del lugar en donde se investiga y descubre un determinado conocimiento.

Respecto de los *derechos de autor*, se adecúan a lo estipulado en la Convención de Berna, dejando abierta la posibilidad de que, además de lo que dispone esa convención, se incorporen otras creaciones intelectuales como los programas computacionales, las bases de datos y otros materiales. De acuerdo a la Convención de Berna, se establece la protección del derecho de autor por el lapso de 50 años.

#### **4.10. Políticas de armonización tributaria**

En el acuerdo con Chile, se establece procurar celebrar acuerdos para armonizar los regímenes de impuestos y evitar la doble tributación, manteniendo vigente, en lo que corresponda, los convenios bilaterales ya alcanzados entre los países miembros del Acuerdo.

Al interior del bloque, independientemente de la negociación con Chile, se encuentra en la actualidad, en fase de estudio, el establecimiento de un criterio de armonización tributaria. El objetivo es eliminar las distorsiones que impiden la libre e igualitaria circulación de los bienes. En este sentido, se han distinguido dos familias de distorsiones tributarias:

a) distorsiones en las condiciones de competencia de los productos intercambiados a través de los precios y costos. Los impuestos que afectan estas condiciones son el IVA, impuestos específicos, e incentivos tributarios a las exportaciones. Lo que se busca sobre estos impuestos es que existan tratamientos tributarios similares en los países miembros bajo el principio de la *no discriminación*.

b) distorsiones en la rentabilidad de los proyectos que afecta la movilidad y localización de las inversiones favorecidas por la ampliación del mercado. Estos impuestos se refieren básicamente a los tributos a la

renta de las personas naturales y empresas, y a los incentivos tributarios a la inversión. También corresponde armonizar la doble tributación entre países.

Existen básicamente dos mecanismos de armonización tributaria: i) uniformación y ii) compatibilización. La uniformación consiste en igualar las cargas tributarias que recaen sobre la misma materia imponible. En otras palabras, significa aplicar la misma ley de impuestos en todos los países miembros. Este mecanismo es muy rígido e implica renunciar a la soberanía de política tributaria en cada país y por lo mismo es muy poco utilizado. La compatibilización, que sería la opción escogida por el MERCOSUR, en cambio, implica un sistema menos rígido que consiste en efectuar ciertas modificaciones en los elementos constitutivos de un impuesto para armonizar su aplicación en todos los Estados miembros. En general, se trata de adecuar la estructura de impuestos para que puedan aplicarse mecanismos compensatorios que permitan neutralizar o compensar los efectos distorsionantes de la disparidad de carga tributaria en el proceso de integración. Es decir, se admiten diferencias de impuestos entre los países, pero se adoptan comunitariamente reglas de compensación.

Los criterios aplicables por clase de impuesto son los siguientes:

i) Impuestos sobre bienes y servicios:

Se prevén dos efectos: a) discriminación entre productos nacionales e importados (ejemplo: impuesto específico a licores); y b) acumulación de impuestos que se gravan tanto en el país de origen como en el país destino.

La solución puede ser aplicar un acuerdo general de jurisdicción (de dónde se aplica el impuesto), ya sea para el país de origen o el de destino, excluyentemente. La opción del MERCOSUR, en principio, sería de aplicar los impuestos en destino.

ii) Incentivo tributario a las exportaciones:

Se prevé que sean eliminados estos incentivos para los bienes que circulan intrabloque, y la mantención de los incentivos aceptados por la OMC.

iii) Impuestos a la renta y patrimoniales:

Se prevé que sólo en el mediano plazo pueda existir una armonización en este campo tras un proceso gradual de adecuación. Esta tarea comenzará probablemente por la coordinación de las estructuras técnicas de los impuestos, es decir, el sujeto del impuesto, el concepto de renta, el principio jurisdiccional, exenciones, y otros aspectos que tipifican el impuesto. Esto debe incluir el tratamiento de la inversión extranjera (dividendos, royalties, intereses, etc.).

#### **4.11. Incentivos a las exportaciones**

Se establece respetar los acuerdos de la OMC sobre incentivos a las exportaciones incluidos los subsidios<sup>24</sup>. Se acuerda que, a partir del sexto año de vigencia del Acuerdo con Chile, los productos que incorporen en su fabricación insumos importados temporariamente o bajo régimen de draw-back, no se beneficiarán del Programa de Liberación.

---

<sup>24</sup> Posición de Chile. La posición del MERCOSUR era excluir los subsidios.

## **VII.- Costos de un no acuerdo con el MERCOSUR**

### **Efectos en el corto plazo**

En caso de no asociarse Chile al bloque, las ventajas obtenidas de las preferencias arancelarias en el marco ALADI<sup>25</sup> eventualmente se perderían y los productos chilenos quedarían, en tal caso, gravados con el Arancel Externo Común del bloque que contempla un máximo de 20%. Esta pérdida de las preferencias ALADI se estima involucrarían a aproximadamente 1.000 MMUS\$ anuales de exportaciones chilenas. Históricamente, los acuerdos que perderían vigencia favorecieron preferentemente a Chile dado el bajo nivel de arancel general que sustentaba nuestro país, respecto de las tarifas vigentes en los países del MERCOSUR. La situación ha variado con las reformas arancelarias introducidas fundamentalmente en Argentina y Brasil.

### **Efectos en el mediano y largo plazo**

En general, en un entorno donde existe una tendencia mundial a la formación de bloques económicos, la presencia de Chile en ellos puede contribuir a una mejor posición negociadora frente a otros conglomerados. Adicionalmente, se puede mencionar una eventual pérdida del potencial de atractivo del país para la inversión extranjera, en relación a una economía inserta en un bloque mayor como el MERCOSUR. Esta pérdida de atractivo, sin embargo, depende de la apertura global de Chile, la cual minimiza estos efectos cuando el país está ampliamente engranado en un bloque de dimensiones mundiales. Por otra parte, el desaprovechamiento de un mercado de gran tamaño, tanto por los negocios que implica, por el lado de la demanda, como por los efectos de economías de escala, sinergia de recursos, y desarrollo tecnológico, entre otros factores, por el lado de la oferta; también es relevante de considerar como un eventual costo de oportunidad de no pertenecer al MERCOSUR. En otro plano, la marginación de un bloque regional como este significa un avance de integración menos dinámico en

---

<sup>25</sup> AAP N° 3 con Brasil, ACE N°4 con Uruguay, ACE N° 16 con Argentina, y AAP N° 26 con Paraguay.

campos como la armonización de normas en materias como la tributación y la inversión extranjera, por ejemplo, que son factores cruciales para la expansión de las empresas chilenas al exterior. En todos estos sentidos, la exclusión de Chile del MERCOSUR tiene desventajas y por tanto, la incorporación al bloque, en estos aspectos, sería beneficiosa. Todo ello, en el entendido que una asociación bilateral no importe un efecto neto de desviación de comercio ni impida seguir avanzando en la apertura unilateral del país.

## **VIII.- El NAFTA. Breve descripción y su relación con el MERCOSUR**

El NAFTA entró en vigencia el 1º de enero de 1994 para EEUU, México y Canadá. Este acuerdo cubre el comercio de bienes, barreras técnicas (estándares de calidad, etc.), aspectos de gobierno, inversiones, servicios, propiedad intelectual, resolución de disputas, medio ambiente y aspectos laborales.

El tratado de libre comercio NAFTA, de suscribirse, produciría diversos efectos en el país, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

### a) Estabilidad del sistema económico

La adhesión de Chile al TLC implicará otorgar un respaldo al régimen económico de libre mercado y por tanto su estabilidad en nuestro país será mayor.

### b) Menores tasas de interés

La garantía de una mayor estabilidad institucionalidad facilitaría una mayor y mejor integración con los mercados financieros y de inversión internacionales. Esto permitirá acceder a las empresas locales a un financiamiento de un menor costo relativo respecto de la realidad actual por la percepción de un menor riesgo país.

### c) Consolidación arancelaria a nivel cero

Los aranceles en el caso del NAFTA debieran quedar eliminados, la mayor parte de ellos, en un plazo de 5 años. Sin embargo, para el grupo de productos más sensibles el plazo puede extenderse hasta 15 años según se acuerde en la negociación respectiva. Se agrega a lo anterior la eliminación de restricciones no tarifarias como cuotas, licencias previas, etc.

#### d) Mayor protección a la propiedad industrial

La incorporación de Chile al NAFTA reforzaría, al interior del bloque, la aplicación de los mecanismos legales que defienden la propiedad intelectual. El tratado, en general, se asimila a lo que establece la OMC, que será también el criterio adoptado por el MERCOSUR. Sin perjuicio de lo anterior, el NAFTA es el primer texto de legislación internacional que garantiza la protección de secretos industriales y de negocios. Ellos no pueden ser revelados, adquiridos, o usados, sin el consentimiento de su titular y de acuerdo a las prácticas leales de comercio.

#### e) Tratamiento de la inversión extranjera

A futuro, será para Chile muy importante el régimen de acceso y protección que gocen las inversiones que realicen chilenos en el exterior. Es muy probable que la internalización de las empresas chilenas en el exterior estimule la importación de insumos y la contratación de servicios de origen chileno en esos países. Casos similares se han podido comprobar en las experiencias de otras naciones tales como los E.E.U.U., en donde la expansión de las inversiones de sus empresas en el exterior han estimulado el flujo de comercio entre el país de origen y los países en donde se han localizado esas inversiones.

#### f) Protección al contenido de origen regional

Un último elemento a considerar en este análisis general, lo constituyen las llamadas *normas de origen*. Ellas están referidas, como se explicó en capítulos anteriores, al mínimo de contenido regional (entendiendo por región a los países integrantes del bloque respectivo), que deben incorporar los bienes que se transan en el interior del bloque comercial y que se acogen a los beneficios de la desgravación arancelaria.

#### g) Eliminación de los subsidios a las exportaciones u otros que tengan

efectos sobre el comercio recíproco.

h) Exigencias de transparencia en las compras estatales.

En síntesis, se puede afirmar que el TLC con América del Norte no implicará sustanciales mayores exportaciones para Chile. El interés en este bloque está centrado, más bien, en el estatus de socio moderno y confiable que adquiere Chile y que le puede significar mayores flujos de capital y una más fácil globalización de las inversión chilena en el extranjero.

Sin perjuicio de lo anterior, el tamaño de Chile hace que el flujo de recursos financieros al país tenga un límite reducido y, en este sentido, el NAFTA tendría un potencial de beneficios acotado. De aquí, que adquiere un valor estratégico la extensión del mercado nacional, lo cual se logra con la adhesión de Chile al MERCOSUR.

Otra conexión de este último bloque con el NAFTA es la obligación de extender automáticamente a los países del MERCOSUR las preferencias obtenidas con pactos extrabloque. Aunque esta medida se está reinterpretando para permitir un posible acuerdo con México, afectaría en algún grado a Chile si éste suscribe el TLC con América del Norte. Quizás una de las ventajas de haberse producido primero una negociación con el MERCOSUR en relación al NAFTA, es permitir que México (ya inserto en el bloque norteamericano) esté adelante en la negociación con MERCOSUR para sentar el precedente para Chile.



## **IX.- Impacto Económico del acuerdo con MERCOSUR**

### **1.- Efectos Globales**

Existen distintas mediciones sobre el impacto que tendría el acuerdo con MERCOSUR sobre la actividad económica en general. Evidentemente, dichas estimaciones están sujetas a distintos supuestos y no consideran la totalidad de los efectos a producirse, pero constituyen una primera aproximación al tema.

Los tratados de libre comercio afectan la estructura productiva, el comercio exterior, y las inversiones en cada región, según sea su competitividad internacional expresada en el grado de apertura, en el destino geográfico de sus exportaciones y en los países competidores de su sector sustituidor de importaciones, y en sus ventajas urbanas y de infraestructura.

El efecto de un acuerdo de comercio depende de las modificaciones a las demandas y ofertas netas del comercio exterior, siendo el sentido de dichos cambios el que genera cambios en la estructura económica del país, así como las posibles migraciones de población, entre otros efectos. En el caso de MERCOSUR, se incrementaría la demanda neta por productos chilenos manufacturados y agroindustriales, lo que evidentemente beneficia a aquellas regiones donde existen ventajas comparativas para dichos sectores, como es el caso de la Región Metropolitana y de la octava región (parte no agrícola tradicional). Por otra parte, se incrementaría la oferta neta en Chile de productos carneos y de cultivo tradicional, como es el caso del trigo, maíz, oleaginosas, entre otras; lo que generará una caída de los precios internos con la consecuente caída de la producción nacional.

A continuación se presenta el efecto total que tendría sobre el Producto Interno Bruto regional total al comparar la situación sin acuerdo versus la situación con el acuerdo totalmente operativo, es decir, una vez que todas las listas de excepción han cumplido su plazo fatal. El

estudio de Hachette y Morales<sup>26</sup> (Mayo 1996) entrega ciertas simulaciones sobre el efecto regional y sectorial que provocaría el acuerdo señalado. Se miden dichos efectos bajo el supuesto de que se han eliminado totalmente las barreras comerciales; además se consideran los efectos de sustitución y complementariedad en el uso de la tierra (raps con trigo; trigo con ganadería y con remolacha), por último, no se consideran los efectos inter-sectoriales.

Cuadro N° 12  
Impacto en el PIB regional del MERCOSUR  
(Var. % con respecto a situación base)

I	1,7%
II	0,5%
III	-1,2%
IV	-14,9%
V	1,6%
VI	1,6%
VII	1,8%
VIII	2,1%
IX	-1,6%
X	1,4%
XI	0,6%
XII	1,5%
R.M.	1,3%
<b>PAIS</b>	<b>0,9%</b>

Fuente: Libertad y Desarrollo sobre la base de Hachette y Morales (Mayo 1996). El año base es 1990 y la variación en el PIB incluye a todos los sectores.

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, la economía chilena percibiría, en su globalidad, un mejoramiento neto en producción por efecto del acuerdo, sin perjuicio de que existen regiones para las cuales el efecto neto es negativo. El caso más significativo corresponde a la IV Región, en la cual la caída en la agricultura tradicional supera el proyectado incremento en la actividad pecuaria, forestal, frutícola, pesquero y de manufacturas, siendo todos los anteriores positivos. Es necesario señalar adicionalmente que estos resultados no incluyen el efecto que tendrán la inversión acordada en los pasos fronterizos, que generaría un importante flujo de comercio en la IV región, entre otras, lo

<sup>26</sup> Impactos Regionales de NAFTA y MERCOSUR. Dominique Hachette y Gustavo Morales. Centro de Estudios Públicos. Mayo 1996.

que podría hacer menos negativas las cifras presentadas. Además, dado el buen año agrícola base, el impacto aparece sobre estimado.

Otro caso a destacar es la situación de la VIII Región, la que aparece como ganadora neta por el acuerdo. Dicho resultado se explica por el hecho de que si bien existe una importante caída en la producción del sector cultivos tradicionales, el aumento del sector manufacturero y forestal más que compensa dicha caída.

Una segunda medición global, sujeta a los mismos supuestos mencionados anteriormente, que se ha realizado es el efecto del acuerdo sobre el empleo regional, que se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 13  
Impacto en el empleo regional del MERCOSUR  
(Var. absoluta con respecto a situación base)

III	810
IV	2.327
V	18.652
VI	5.041
VII	6.036
VIII	31.364
IX	-786
X	4.423
R.M.	85.994
Resto País	15.447
<b>PAIS</b>	<b>169.308</b>

Fuente: Libertad y Desarrollo sobre la base de Hachette y Morales (Mayo 1996)

En esta medición puede apreciarse, en valores absolutos, que la firma del acuerdo crearía, en términos netos, cerca de 170.000 empleos, los cuales, como se verá más adelante, corresponden en su mayor parte a los generados en el sector manufacturero. Esto último es especialmente notable en las regiones Metropolitana y VIII, donde se concentran actividades manufactureras que se verán beneficiadas por el acuerdo. En el caso de la Novena Región, la caída en los empleos agrícolas tradicionales no alcanza a ser compensada por el resto de los sectores

que se expanden, generándose una reducción neta.

Nuevamente es necesario señalar que esta estimación corresponde al efecto final del acuerdo, lo que en términos prácticos se produciría en 18 años más. Además, es necesario recalcar que no incluye el efecto en el empleo de la inversión por realizar en los pasos fronterizos. Asimismo, no incluye efectos indirectos, es decir, no evalúa el impacto en el empleo de las actividades de servicios complementarios.

## **2.- Efectos en el sector agrícola**

### **2.1 Situación actual y perspectivas**

Debido a la crítica situación económica que está afectando al sector agropecuario, durante los últimos años se ha generado una gran cantidad de estudios y planteamientos sobre las causas de la situación, sobre las perspectivas futuras y sobre las medidas que debería aplicarse para alterar este proceso. La formulación de una estrategia para el desarrollo del sector en el futuro debe sustentarse en una apreciación realista de la esencia del problema actual del sector y de las variables que lo generan; y, por otra parte, de la evolución esperada en el comportamiento futuro de estas variables. En este sentido, es importante diferenciar, en primera instancia, aquellas variables coyunturales de aquellas que aparezcan como de carácter permanente o estructural, ya que, obviamente, la estrategia y políticas a aplicar son diferentes dependiendo del grado de permanencia que se asigne a los factores que hoy están afectando el desempeño del sector.

#### **a) Definición del problema actual**

Esencialmente, hay un acuerdo generalizado respecto a que en la actualidad hay un problema de "rentabilidad" del sector, esto es, que los resultados económicos obtenidos por los agentes productivos han sido sistemáticamente decrecientes, llegando a niveles que harían poco viables algunos rubros o empresas.

En los medios especializados se discute si el problema es generalizado o sólo afecta en medida importante a algunos subsectores o rubros. Aunque, como se verá más adelante, la caída en la rentabilidad afecta con distinta intensidad a los diferentes subsectores de la actividad silvoagropecuaria, la distinción es poco relevante porque, a nuestro juicio, el problema generalizado es de una caída en la rentabilidad que afecta a todas las "empresas agropecuarias", con mayor o menor intensidad, dependiendo tanto de los rubros o actividades productivas que desarrollan, de su ubicación geográfica que determina el grado de factibilidad de escoger nuevas alternativas, como, en especial, de las características de la propia empresa.

La hipótesis central es que, dado el comportamiento esperado de las variables que afectan el desempeño de la agricultura en el mundo, en Chile se requiere un proceso de adecuación productiva de las empresas agrícolas.

## **b) Principales variables que afectan el desempeño del sector**

### **b.1) Evolución de la agricultura en el mundo**

A nivel mundial, la agricultura está viéndose sometida a un profundo proceso de cambio, cuyas principales características se pueden resumir en lo siguiente:

- Cambios en los objetivos de las políticas en los países desarrollados

Hasta inicios de la década de los 80, los países desarrollados promovieron el desarrollo de sus agriculturas basadas principalmente en un objetivo de "seguridad alimentaria" y en la necesidad de asegurar niveles de ingreso aceptables a su decreciente población rural. Ello incluyó políticas de precios y subsidios que incentivaron la producción y productividad, generándose la ya conocida espiral de crecimiento de los excedentes, subsidio a las exportaciones y distorsión en los precios.

A fines de la década de los 80, ante el desmesurado crecimiento del

monto de los subsidios, los países desarrollados intentaron revertir esas políticas, desarrollando incentivos para disminuir los volúmenes de producción y de excedentes, y reemplazando los incentivos orientados a la producción por pagos directos a los productores. El énfasis mundial, que se reflejó en forma incipiente en los Acuerdos del GATT, indica una tendencia hacia una mayor liberalización de los mercados, reemplazando el objetivo de seguridad alimentaria por una orientación más clara hacia una mayor competitividad.

- Desarrollo de Bloques Comerciales e Impulsos a los Procesos de Integración.

Un fenómeno característico de esta década es la creciente integración de los países en bloques (Unión Europea, NAFTA, APEC, etc.) en los cuales, al menos internamente, se están produciendo cambios importantes en la actividad agrícola. Chile, por su tamaño y ubicación, requiere continuar su integración comercial, participando en estos procesos, dado el impacto favorable en crecimiento, aun a costa del desarrollo de algunos subsectores.

- Tendencias en los Precios de los Productos Agropeduncarios masivos (Commodities).

Innumerables estudios demuestran que existe una tendencia a la declinación en los precios reales de los principales productos masivos (maíz, arroz, trigo). Valdés y Zietz, en una publicación reciente (1994)<sup>27</sup> identifican estudios que indican, por ejemplo, que entre 1900 y 1986 ha habido una caída del 0,35% anual en los precios de los alimentos, 0,82% anual para productos agrícolas no alimenticios y 0,68% para los cereales. Otro estudio posterior indica una declinación real de los precios en un 78% entre 1950 y 1992.

Los especialistas pronostican que los precios de estos productos continuarán declinando, aunque algunos de ellos pueden recuperarse de los bajos niveles de 1989-1991. Dichos pronósticos, sin embargo, están sujetos a ciertas incertidumbres, debido al comportamiento futuro de los

---

<sup>27</sup> "Distortion in World Food Markets in the Wake of GATT: Evidence and Policy Implication", Valdés A. y Zietz, J. Diciembre 1994.

países de Europa del Este y de China, al grado de apertura comercial que alcancen los países en desarrollo, y al desarrollo tecnológico.

- **Desarrollo de Europa del Este y China.**

El desarrollo futuro de los países de Europa Oriental genera varias incertidumbres. Varios países (Polonia, Ucrania, etc.) pueden llegar a convertirse en exportadores netos de productos agrícolas. Al mismo tiempo, su eventual recuperación económica puede abrir expectativas para un creciente consumo de otros productos. Por otra parte, los cambios que están ocurriendo en China son impredecibles en sus efectos, debido a la magnitud de dicho mercado. Las proyecciones sobre los efectos varían considerablemente, lo cual genera una incertidumbre adicional.

- **Apertura Comercial y Liberalización Económica en Países en Desarrollo.**

Las reformas en las políticas comerciales que están ocurriendo en muchos países, especialmente en América Latina, están afectando la producción agropecuaria y generando una competencia en los principales mercados de los productos chilenos de exportación. La producción de fruta en Argentina, Brasil e India, así como de hortalizas en Perú, son un claro ejemplo de la creciente competencia para nuestras exportaciones.

En forma adicional, el proceso en marcha de liberalización económica en algunos países en desarrollo puede generar un impacto negativo en los mercados mundiales de productos básicos, afectando los precios, debido a la mayor producción y contrarrestando los posibles beneficios del GATT o de menores niveles de protección en países desarrollados.

- **Desarrollo Tecnológico**

El acelerado desarrollo científico y tecnológico está generando oportunidades y desafíos cuyos impactos son difíciles de precisar. Los aumentos en rendimientos que pueda generar la biotecnología, el cambio en la estructura de uso de insumos, como el cambio en el uso de algunos cultivos (p.ej. producción de energía) son realidades que podrían ser

alternativas comerciales en la próxima década. Asimismo, es previsible que el desarrollo tecnológico mejore las condiciones de conservación de fruta y productos frescos, disminuyendo así las ventajas de producir en la contraestación.

## b.2) Evolución de la agricultura chilena

El desempeño reciente del sector agrícola y, en especial sus proyecciones futuras deben analizarse en el contexto de una economía global del país que ha estado creciendo en forma permanente en los últimos 12 años, lo que produce efectos importantes sobre la agricultura.

En primer término, es preciso reconocer la evidencia histórica en el sentido que los procesos de crecimiento de las economías traen consigo una declinación de la importancia relativa de la producción primaria silvoagropecuaria, en términos de su participación en el PIB y de la proporción de personas dedicadas a esta actividad.

Cuadro N° 14  
Participación de la agricultura en el PGB, empleo y exportación  
de países de diferentes niveles de ingreso (1989).

Grupos de Países	Ingreso Medio Percápita (US\$)	% Participación de la Agricultura en		
		P.G.B	Empleo	Exportación
Ingresos Bajos	(a) 190 (b) 380	49.3 33.1	76.5 68.2	65.0 44.3
Ingresos Medios	(a) 800 (b) 1.500	22.8 12.8	52.7 29.8	40.5 39.8
Ingresos Medio-Altos	(a) 3.530	8.7	21.8	16.5
Altos Ingresos	(a) 11.520 (b) 20.460	4.6 2.8	8.8 4.4	18.9 10.8

Fuente: Banco Mundial

Durante la segunda mitad de la década pasada, la agricultura chilena creció a tasas similares o aún mayores que el promedio de la

economía, demostrando la capacidad del sector de aprovechar las oportunidades que se ofrecían, tanto en el sector externo (creciente demanda de productos, precios favorables) como internos: tipo de cambio alto, empleo abundante y barato, niveles de protección altos. La coyuntura favorable fue aprovechada por la agricultura gracias a la capacidad tecnológica existente y al empuje empresarial, llegándose a niveles excepcionales de crecimiento en la producción y exportaciones.

Cuadro N° 15  
Evolución del PIB total y del Sector Silvo-agropecuario 1985-1993  
(millones de pesos 1986)

Año	PIB Total País	PIB Sector Silvo-agrop.	Tasa de Crecimiento		% Participac.
			Nac.	Silvo-agro.	
1985	3.238.003	237.112			7,3
1986	3.419.209	253.388	5,6	6,9	7,4
1987	3.644.681	277.645	6,6	9,6	7,6
1988	3.911.154	312.716	7,3	12,6	8,0
1989	4.297.337	327.265	9,9	4,7	7,6
1990	4.437.355	352.184	3,3	7,6	7,9
1991	4.759.419	358.471	7,3	1,8	7,5
1992	5.284.882	383.466	11,0	7,0	7,3
1993	5.616.414	389.575	6,3	1,6	6,9
1994	5.855.011	416.399	4,2	6,9	7,1
1995	6.355.325	436.293	8,5	4,8	6,9

Fuente: Banco Central de Chile.

A partir de fines de la década de los 80, la situación se revierte y empiezan a apreciarse los primeros síntomas de los problemas que hoy aquejan la agricultura: menores precios, costos crecientes de algunos factores y crecientes dificultades en los mercados de exportación.

Esencialmente, los dos factores internos de mayor incidencia en la evolución del sector, han sido la caída del tipo de cambio y el alza de las remuneraciones. Sin duda, el factor detonante en la caída en la rentabilidad es la disminución sostenida observada en el tipo de cambio real. Como el sector es esencialmente productor de bienes transables, el menor valor de la divisa disminuye los retornos de productos exportables y los precios de aquellos que compiten con importaciones. La caída del

tipo de cambio real desde fines de la década del 80 alcanzaría, en 1995, un nivel cercano al 20%, para la economía global, caída que es mayor si se considera al sector agrícola en forma separada.

El segundo factor interno, asociado al proceso de crecimiento sostenido de la economía chilena, es el alza permanente en el nivel de remuneraciones agrícolas; éstas, de acuerdo a diversos estudios, habrían subido en los últimos 5 años en un porcentaje entre un 15% y 30% en términos reales.

### b.3) Efectos sobre la rentabilidad del sector

El conjunto de variables descritas ha causado un serio deterioro en la rentabilidad de la actividad agropecuaria. En síntesis, el fenómeno se explica fundamentalmente por una fuerte caída en los precios recibidos por los productores por efectos del tipo de cambio, de menores niveles de precios internacionales de muchos productos masivos, de creciente competencia en mercados internacionales, todo ello, complicado con los efectos de políticas proteccionistas en los principales mercados.

La evolución de los costos de producción ha sido diferente para los diversos factores y su impacto depende de la estructura de cada rubro. Es así como los costos asociados al uso de insumos y uso de maquinaria han disminuido en términos reales al comparar aquellos vigentes en 1988/1990 con los costos actuales (1994). Por otra parte, el alza en las remuneraciones ha compensado y superado, en algunos rubros, la caída en el costo de los insumos, resultando en estructuras de costos directos levemente superiores en la actualidad.

Sin embargo, el nivel de costos indirectos, no asignables a un rubro específico, sino asociados al manejo global de un predio agrícola, ha subido en términos reales en valores similares a la mano de obra. Dado que la incidencia de estos costos es mayor en empresas de menor tamaño, el efecto de esta alza está significando un gran deterioro de la rentabilidad de muchas empresas de tamaño pequeño y mediano que no pueden aprovechar las economías de tamaño.

El conjunto de estos factores, de menores márgenes brutos unitarios de los distintos rubros asociados a un tamaño inadecuado de gran número de predios, está agravando el problema de rentabilidad de las empresas. Muchas empresas, por su escala de operación, no tienen capacidad para absorber los menores márgenes de los rubros, produciéndose así una fuerte caída en el nivel de ingreso de los productores. Este fenómeno es el que está generando las tensiones sociales y los problemas económicos de endeudamiento e incapacidad de realizar nuevas inversiones.

b.4) Evolución proyectada de las variables externas que afectan al sector productor agropecuario.

Tal como se señaló anteriormente, las expectativas futuras no permiten visualizar un cambio favorable para el productor en el comportamiento de las variables externas que le afectan. En efecto, el tipo de cambio real no debería mejorar en el mediano plazo. Las variables externas que en él inciden, favorecen la revaluación de la moneda nacional, aunque, algunas políticas macroeconómicas, en especial aquellas relativas al nivel de gasto fiscal y de remuneraciones del sector público, deberían atenuarla.

El alza en el nivel de remuneraciones, y la probable escasez relativa de mano de obra en algunos sectores agrícolas, son factores inherentes al proceso de crecimiento del país, siendo, por lo tanto, un fenómeno que debería acentuarse. Una adecuada flexibilización en la normativa que rige las relaciones laborales y una mayor eficiencia en los programas de capacitación laboral podrían inducir un aumento de la productividad laboral que atenúe el efecto sobre los costos.

Finalmente, es un hecho cierto que el país está comprometido en un proceso de creciente integración con países, cuyos sectores agropecuarios presentan algunas ventajas comparativas para ciertos rubros. Las evaluaciones preliminares de estos procesos de incorporación al NAFTA y de asociación al MERCOSUR indican que la economía global de Chile se vería beneficiada, o que, al menos, el costo

para el país de no integrarse es muy alto en términos de una pérdida de competitividad, por las desviaciones de comercio que se producirían en desmedro de Chile. Los efectos en particular se revisan en la siguiente sección.

En relación a los niveles de precios internacionales, estudios recientes sobre los efectos probables de la Ronda Uruguay del GATT señalan que éstos no cambiarían significativamente. De ocurrir algún cambio, se espera que los precios de los productos básicos continúen decreciendo en términos reales, salvo limitados casos como la carne de vacuno, productos lácteos y, en alguna medida, el azúcar, que actualmente están altamente protegidos. Todas estas predicciones, sin embargo, están sujetas a un fuerte grado de incertidumbre, debido a las incógnitas que se plantean respecto a los niveles de producción en los países de Europa del Este, a la posición de China en el comercio mundial, al nivel de liberalización que alcancen los países en desarrollo y al impacto de nuevos avances tecnológicos.

b.5) Efectos observados sobre la estructura productiva de la agricultura chilena.

El proceso vivido por el sector agrícola durante los últimos años ha ido produciendo algunos cambios en la estructura productiva de la agricultura, en respuesta a los cambios en la rentabilidad relativa de distintos subsectores. Los cambios identificables se refieren al uso del suelo agrícola, apreciándose una sustitución de rubros con efectos variables en diferentes regiones. También se pueden apreciar cambios en la estructura de tenencia de la tierra, tendientes a un incremento en el tamaño de los predios, cambio que es imposible de cuantificar por carencia de información estadística.

En relación al uso del suelo agrícola, comparando la situación actual con aquella existente en los años 1988 a 1990, se pueden apreciar los siguientes cambios:

- Disminución en un 23% de la superficie destinada a cultivos

anuales, lo que significa una menor siembra de 230.000 hectáreas. Un 85% de este cambio es debido a menores siembras de trigo, cuya superficie ha disminuido en un 36%, aproximadamente.

El mayor impacto de la disminución de cultivos anuales se produce en la VII Región, en la cual éstos han disminuido en un 32%. Esta disminución representa un 40% de la caída en la superficie de siembras del país.

- Aumento en un 10% en la superficie plantada con especies frutales y vinos (27.000 hectáreas, aproximadamente). El ritmo de crecimiento en la superficie dedicado a estos rubros ha decrecido.
- Aumento en un 21% (15.000 hectáreas) en la superficie destinada a hortalizas y flores. El 70% del incremento en la superficie de frutales, viñas y hortalizas se ha concentrado en las regiones V, VI y Metropolitana.
- Aumento de la superficie con praderas artificiales y cultivos forrajeras (21.000 hectáreas).
- Aumento en un 22% de la superficie de plantaciones forestales, lo que representa 307.000 hectáreas. El 70% de las nuevas plantaciones se concentra en las regiones VII, IX y X.

## **2.2 Estimaciones sobre el efecto del MERCOSUR en el sector silvoagropecuario**

Estudios recientes muestran probables efectos negativos sobre los principales cultivos tradicionales. Así, por ejemplo, el estudio de Quiroz, Larraín y Labán<sup>28</sup> señala que con el NAFTA se afectan algunos cultivos como trigo, maíz y probablemente arroz, mejorando parcialmente otros (probablemente remolacha). Con MERCOSUR, sufriría significativamente el trigo, maíz, las oleaginosas y muy posiblemente haya efectos inciertos

---

<sup>28</sup> "El Sector Agrícola y Agroindustrial frente a Nafta y Mercosur" de Jorge Quiroz, Felipe Larraín y Raúl Labán. Estudio preparado para la Sociedad Nacional de Agricultura. 1995.

o negativos en la remolacha. Por otra parte, este estudio, al igual que otras evaluaciones anteriores, señalan posibles ganancias en los sectores agroindustriales, forestales y algunas especies frutales y de hortalizas. La incorporación de Chile al APEC, sin embargo, puede significar la apertura de importantes mercados para los productos agropecuarios chilenos en un mediano o largo plazo.

En el caso del sector agropecuario y silvícola se presenta a continuación el impacto en el producto interno bruto regional sectorial del acuerdo con MERCOSUR. Tal como en el caso general, las variaciones presentadas corresponden al efecto total, una vez terminados todos los procesos de rebaja paulatina.

Cuadro Nº 16  
Impacto en el PIB regional agrícola y silvícola del MERCOSUR  
Sectores Tradicionales, Frutícola, Pecuario y Forestal  
(Var. % con respecto a situación base)

REGION	PIB 1990 Mills. \$ 1986	Cambio en Mills. \$ 1986	Var. %
I	1.723	19	1,1%
II	460	5	1,1%
III	10.307	-1.125	-10,9%
IV	20.791	-16.211	-78,0%
V	41.470	651	1,6%
VI	55.527	2.033	3,7%
VII	47.507	663	1,4%
VIII	43.226	-1.711	-4,0%
IX	25.041	-2.168	-8,7%
X	34.974	84	0,2%
XI	3.365	42	1,2%
XII	4.721	58	1,2%
R.M.	58.757	-79	-0,1%
PAIS	347.869	-17.739	-5,1%

Fuente: Libertad y Desarrollo sobre la base de Hachette y Morales (Mayo 1996)

En el cuadro anterior, se muestra que por efecto del acuerdo con MERCOSUR, se produciría una contracción neta del sector agropecuario

y silvícola, que se descompone en una caída neta de un 21,1% en los cultivos tradicionales, un aumento neto de un 5% en el subsector forestal, un aumento neto de un 1% en el subsector pecuario, y un aumento neto de un 5% en el subsector frutícola. En términos regionales, la IV Región muestra la mayor caída, mientras que la VI Región resulta ganadora neta en el sector. Cabe insistir que en el caso de la IV Región, el año base de comparación sobreestima el impacto.

En relación al impacto específico en la agricultura tradicional, los estudios muestran un mayor efecto desfavorable en el trigo, remolacha y oleaginosas. En efecto, las simulaciones sobre el efecto en el uso del suelo, como la realizada por Muchnik, Errázuriz y Domínguez<sup>29</sup>, en donde se obtuvieron los siguientes resultados:

Cuadro N° 17  
Impacto sobre la superficie utilizada regional agrícola tradicional del  
MERCOSUR  
Cambio en Hectáreas

Domínguez, Errázuriz y Muchnik

Trigo	-61.959
Maíz	-9.566
Arroz	-1.419
Remolacha	-24.873
Oleaginosas	-8.591
<b>TOTAL</b>	<b>-106.408</b>

### 2.3 Efectos del MERCOSUR en el bienestar del sector

En las cifras anteriormente presentadas se pueden apreciar las estimaciones existentes sobre el impacto que tendría el acuerdo en materia de producción y empleo; sin embargo, dicho análisis es parcial, ya que no incluye el beneficio que percibirían los consumidores al poder adquirir bienes a un menor precio.

---

<sup>29</sup> "Impacto de la asociación de Chile al MERCOSUR en el sector agrícola y agroindustrial". Serie de documentos de trabajo N° 253. Centro de Estudios Públicos. Julio 1996.

En el siguiente cuadro, elaborado por Muchnik, Errázuriz y Domínguez (julio 1996), puede observarse que los beneficios sociales asociados a las mayores exportaciones al MERCOSUR exceden los beneficios netos derivados de las mayores importaciones.

Cuadro N° 18  
Bienestar social de la integración del sector Agropecuario al MERCOSUR  
Miles de US\$

	Beneficio Anual Año Estabilizado	Valor Presente <sup>(1)</sup>	Beneficio Anual Equivalente <sup>(2)</sup>
a) Asoc. a MERCOSUR			
Exportaciones	24.634	95.079	11.410
Importaciones	13.540	27.270	3.272
Total	38.174	122.350	14.682
b) Excl. de MERCOSUR <sup>(3)</sup>		-198.000	-23.800
<b>Beneficios netos</b>		<b>320.350</b>	<b>38.482</b>

(1) Corresponde al valor presente del bienestar anual, descontado a la tasa social de descuento de 12% recomendada por MIDEPLAN.

(2) Corresponde a la perpetuidad estimada a partir del valor presente.

(3) Cerda (1995).

Fuente: Muchnik, Errázuriz y Domínguez.

El cuadro anterior indica que una vez finalizado el período de desgravación, la asociación del sector agropecuario al MERCOSUR significaría un beneficio social de aproximadamente US\$ 14,6 millones anuales, siendo la cifra de US\$ 122 millones el valor actualizado de la totalidad de los beneficios que se percibirían en el futuro comparados con la situación actual.

Por otra parte, si Chile no se hubiese asociado al MERCOSUR, el bienestar social para el país relacionado a los productos del sector agropecuario habría empeorado en US\$ 198 millones, medidos de una sola vez. Esto implica que el beneficio social aportado por el acuerdo es mayor que lo que se obtiene sólo por la liberación futura del comercio con dicho bloque, como la pérdida que se evita si Chile se excluye del

mismo.

En suma, se puede señalar que la decisión de asociar al sector agropecuario chileno al MERCOSUR, le genera al país un bienestar social de US\$ 320 millones, aunque US\$ 198 millones ya están internalizados a través del flujo comercial actual que Chile mantiene con dicho bloque.

### 3.- Efectos en otros sectores

Los otros dos sectores en donde se producen cambios directos en virtud de la asociación son el sector pesquero y la industria manufacturera. El primero expandiría su producto en un 8%, mientras que la industria lo haría en un 6% (Hachette y Morales). Ambos sectores, junto con el frutícola, forestal y pecuario, más que compensan la caída de producto del sector agrícola tradicional, por lo que el resultado neto a nivel país es positivo como se detalló anteriormente.

Ahora bien, el efecto en empleo también es significativo. El siguiente cuadro muestra la creación de puestos de trabajo en cada región, una vez que el acuerdo se encuentre en su plena vigencia.

Cuadro N° 19  
Sector Pesquero e Industrial  
Efecto en empleo

REGION	Pesca	Industria	Total
III	22	644	666
IV	23	2.378	2.401
V	62	17.478	17.540
VI	1	4.266	4.267
VII	7	8.114	8.121
VIII	97	33.947	34.044
IX	9	2.010	2.019
X	107	4.708	4.815
R.M.	2	84.930	84.932
Resto del País	121	15.191	15.312
<b>PAIS</b>	<b>451</b>	<b>173.666</b>	<b>174.117</b>

Fuente: Libertad y Desarrollo sobre la base de Hachette y Morales (Mayo 1996)

Como puede observarse, en el sector manufacturero se crean cerca de 174 mil empleos, los que, siguiendo la distribución industrial actual, se concentran en el área Metropolitana y en la VIII Región. Existe, por tanto, una natural tendencia a migrar desde los sectores agrícolas tradicionales hacia las ciudades que tienen en su alrededor un anillo industrial.

#### **4.- El desvío de comercio y la retaliación**

Efectivamente, el riesgo de desviación de comercio está presente en esta asociación, y si bien es complejo poder estimar a priori la magnitud de dicha desviación, es posible estudiar si el proveedor actual, antes del acuerdo, es MERCOSUR u otro mercado. En el caso de que ya sea MERCOSUR el proveedor principal, entonces en virtud de dicha asociación sólo concentraremos más nuestras importaciones en MERCOSUR, pero siendo dicho bloque el proveedor más eficiente.

Un ejemplo de lo anterior es el caso del trigo. Actualmente, Argentina es el proveedor de trigo más conveniente para Chile con respecto a las restantes alternativas, por lo cual una vez que se desgrave dicho producto se sustituirá trigo proveniente desde terceros países por trigo argentino, pero dicha especialización se realiza con el proveedor más eficiente. Caso similar ocurriría con la carne y con los aceites comestibles.

En el siguiente cuadro, se registran ciertas importaciones actuales y el porcentaje que proviene de MERCOSUR.

Cuadro N° 20  
 Importaciones chilenas  
 (En Millones de US\$)

	MERCOSUR	TOTAL	% MERCOSUR
Agric., Fruta, Ganad., Silv., Pesca	77,9	356,5	22%
Minería	476,4	1.226,6	39%
Alimentos, Beb., Lic., y tabacos	416,2	714,1	58%
Text. y calzados	173,0	1.002,2	17%
Forest. y Muebles de madera	8	107,1	7%
Cel. y Papel	112,9	495,1	23%
Subs. Químicas	411,5	2.615,6	16%
Ind. Prod., Minerales	62,5	204,5	31%
Ind. metal básica	229,8	648,5	35%
Maq. y equipos	694,7	7.293,4	10%
Manuf. diversas	13,9	228,8	6%
<b>Total</b>	<b>2.676,8</b>	<b>14.892,4</b>	<b>18%</b>

Fuente: Libertad y Desarrollo.

Como puede apreciarse, hoy en día la economía chilena importa desde MERCOSUR una alta proporción de los alimentos, bebidas, licores y tabacos; mientras que lo hace en una baja proporción en maquinarias y equipos. Dicha baja participación, en un contexto en que Brasil produce dichos bienes, genera el riesgo potencial de que se desvíe comercio desde los proveedores más eficientes, por ejemplo asiáticos y estadounidenses, hacia Brasil.

Dicha desviación no sólo tiene el costo de que se reemplaza al proveedor más eficiente por uno menos eficiente, sino que también puede provocar efectos de retaliación de otros terceros países. El hecho es que al ingresar Chile a un bloque económico que le permite adquirir ciertos productos libres de arancel, va a suceder que el mercado chileno prefiera esos productos por el hecho de tener arancel cero, y deje de adquirir otros provenientes de países que no pertenecen al MERCOSUR (por ejemplo Japón). Ahora bien, el posible efecto retaliación consistiría, en el mismo ejemplo, en que Japón adopte medidas contrarias al interés

económico chileno, como si para obstaculizar la venta de manzanas chilenas en Japón, les subiera los aranceles, etc., en represalia por no continuar Chile adquiriendo productos japoneses y sustituirlos por otros provenientes del MERCOSUR. Esto es particularmente importante para regiones de Chile que comercian principalmente con el Asia-Pacífico, como es el caso de la VIII Región, que, como se muestra en el siguiente cuadro, podría ser muy afectada por un efecto como el señalado.

Cuadro N° 21  
Destino de las Exportaciones  
Octava Región

América del Norte	10,5%
América del Sur	15,0%
Europa	20,0%
Asia	47,0%
Otros	7,5%
TOTAL	100,0%

Fuente: Libertad y Desarrollo.

En el cuadro anterior se puede observar que cerca del 50% del comercio de la VIII Región se realiza con el Asia, mientras que sólo el 15% lo hace con América del Sur. Aunque esta última cifra debería crecer en virtud del Acuerdo con MERCOSUR, no debería hacerlo a costa de perder mercados en Asia que de todas formas es nuestro socio comercial más importante.

Luego, con un arancel externo de 11%, las probabilidades de desvío de comercio producto del acuerdo con el MERCOSUR son altas. Ello ocurrirá en sectores manufactureros como el textil, el de substancias químicas, de maquinarias y equipos y de manufacturas diversas. A lo anterior, se agregará el perjuicio de la retaliación en sectores como el frutícola, pesquero, forestal y minero. Este impacto económico afectará a la producción y el empleo. Sin embargo, este costo económico del acuerdo con MERCOSUR se puede eliminar a través de la reducción del elevado arancel externo que Chile tiene hoy. Más aún, se puede

aumentar el efecto favorable con una acción unilateral paralela a la aplicación del acuerdo.

Resumiendo, el MERCOSUR posee un impacto favorable, pero menor en el sector productivo del país. El sector más perjudicado es la agricultura tradicional y es por ello que en el acuerdo firmado se le otorga un tratamiento especial para postergarlo y gradualizarlo. El resto de los sectores productivos se ven beneficiados, especialmente la industria. En relación a la distribución espacial del acuerdo, éste afecta negativamente a las zonas rurales cuyos cultivos principales son los agrícolas tradicionales. Ahora bien, el acuerdo no hace más que transparentar una tendencia global que tarde o temprano incidiría en la agricultura y en las respectivas zonas. Por ello, se requieren políticas como las propuestas en el último capítulo, no para "compensar" a un sector, sino que para realizar una reconversión eficiente.

Queda claro del estudio que hay costos por efectos del desvío de comercio y la retaliación que el acuerdo produce. Pero éstos pueden eliminarse, ampliando los aspectos favorables de una asociación con el MERCOSUR, si el país tuviera un arancel externo de 5%.



## **X.- Principales proposiciones**

### **1.- Eliminación del desvío de comercio**

El principal costo y riesgo del acuerdo con el MERCOSUR se produce por la enorme diferencial entre un arancel cero y uno de 11%. Esto genera, como se señaló, desvío de comercio, retaliación y agrava el riesgo de la inestabilidad macroeconómica de los países del MERCOSUR. Hay un sólo instrumento que permite eliminar estos costos y, más aún, potenciar los beneficios del acuerdo con el MERCOSUR. Ese no es otro que reducir el arancel externo de 11% que el país posee. Esta medida permite, en términos generales, aumentar la utilización eficiente de los recursos, incrementar la competencia<sup>30</sup> con el resto del mundo y reducir el costo de los insumos con valor agregado nacional que demanda la producción de bienes transables. Es decir, tiene el doble efecto de promover una mejor asignación de recursos y de favorecer la competitividad de la economía chilena.

Pero los beneficios de la mayor competencia y, por ende, su impacto positivo en la productividad y la mejor utilización de los recursos arriba mencionados son sólo un aspecto de los beneficios que se pueden esperar de esta medida. A ello debe sumarse efectos igualmente relevantes:

a) La rebaja de aranceles reduce los costos de desviaciones de comercio que se generan a raíz del MERCOSUR.

Sin dejar de reconocer los beneficios asociados a estos tratados, en la medida que aumentan la competencia, es también cierto que asociados a ellos se producen las denominadas desviaciones de comercio. Como no todos los bienes transables se comercian en proporciones equivalentes con todos los países, al rebajar los aranceles con un grupo

---

30 En los mercados pueden existir elementos perturbadores que dificultan su mejor funcionamiento y perturban la óptima asignación de recursos. Algunos de ellos tienen mayor incidencia en mercados relativamente más pequeños, y por lo tanto, los beneficios de abrirse al comercio internacional son mayores en economías más pequeñas.

de ellos algunos bienes se afectan más que otros, induciendo a sustituir importaciones y exportaciones desde países que los producen más eficientemente a otros (los integrantes del acuerdo) que son menos eficientes. Esta es una pérdida neta para la sociedad. Un arancel externo bajo (5%) minimiza este costo social de desvío de comercio. Además, ese nivel de arancel reduce significativamente los riesgos de la inestabilidad macroeconómica de los países del MERCOSUR.

b) La rebaja de aranceles reduce los efectos de desprotección efectiva que se producen a raíz de acuerdos bilaterales entre países o con áreas de comercio.

El impacto de rebajas arancelarias con una asociación de países, que es gradual en el tiempo, pero con gradualidad diferente para diferentes bienes, es diverso entre los diferentes sectores productivos. De hecho se puede producir que baja el arancel de un bien final antes que el de los insumos importados utilizados para su producción. En este evento, hay un sector que por un tiempo se ve desprotegido respecto a sus competidores externos, incluso aquellos que están dentro del área de comercio.

Alternativamente puede desgravarse parcialmente un bien final cuyo insumo no se importa desde países dentro del área, y por lo tanto, se produce una desprotección relativa respecto a otros productores de la economía nacional. Nuevamente, un arancel externo común bajo (5%) reduce significativamente la posibilidad de desprotección efectiva.

c) La rebaja de aranceles contribuye a contrarrestar la pérdida de competitividad producida por la apreciación del peso.

Otro elemento a considerar al momento de evaluar una medida de esta naturaleza es tener presente la disminución que ha experimentado la competitividad del sector exportador en nuestro país. Ella se ha visto directamente afectada por la caída que ha observado el tipo de cambio real, lo que se traduce en un menor valor de compra en pesos que perciben los exportadores por la venta de sus productos al exterior.

Desde 1990 a la fecha hay una reducción promedio anual de 4%, aproximadamente. Si se corrige el tipo de cambio real por el efecto de incremento en remuneraciones, el impacto es mayor<sup>31</sup>.

Como contraparte en el período se estima que se han visto favorecidos con un incremento promedio anual de la productividad del orden del 3 a 3,5% al año. Ahora bien, este incremento de productividad es capaz de contrarrestar la pérdida de competitividad generada por la caída del tipo de cambio real sólo en la medida que represente una ganancia real de productividad relativa a otros países que compiten con Chile.<sup>32</sup> Dado que en los años recientes en nuestros países vecinos se han venido experimentando varias reformas que han impactado favorablemente su productividad; entonces, es posible afirmar que nuestro país no ha experimentado ganancias en productividad que le reporten una ventaja competitiva significativa respecto a ellos.

Una forma de paliar el deterioro señalado es mediante una reducción de los costos de producción, para lo cual una rebaja unilateral de aranceles es un instrumento adecuado.

d) La rebaja de aranceles podría mejorar la competitividad de la economía chilena al acercar su nivel al de muchos países cuyo arancel promedio es menor al nuestro.

Cuando se compara la situación en Chile con la de otros países, encontramos que los aranceles en Chile han pasado a ser relativamente altos. No ocurría así en los años ochenta, ya que en los últimos 6 años las economías se han abierto. En el cuadro N° 10 se incluyen países con gran variedad de realidades en cuanto a restricciones y barreras al comercio, no obstante, los aranceles promedios son en general menores o iguales a los observados en Chile. Sólo hay tasas mayores al 10% en pocos de ellos. Es más, se puede apreciar que aspirar a tasas de 5% en el mediano plazo no es una situación extraordinaria en comparación a la

---

31 El tipo de cambio real se deflacta de acuerdo con el IPC, lo cual es un buen índice de la evolución de los costos de solo una parte de los insumos utilizados en la producción.

32 Aquí lo relevante es el aumento de la productividad por sobre a la nuestros competidores.

evidencia internacional señalada.

e) La rebaja de aranceles será una medida apreciada por la población y sin fuerte oposición.

Adicionalmente, la actual coyuntura resulta muy interesante para favorecer la implementación de esta medida al menos bajo dos puntos de vista adicionales que, aunque más políticos que económicos, sin duda colaboran a la viabilidad de la medida:

- ayuda al Banco Central en la consecución de su meta inflacionaria, paliando el efecto sobre el índice de precios de productos como los combustibles y del trigo,
- la medida sería respaldada por el sector empresarial, el que normalmente es más renuente a este tipo de medidas, y que recientemente ha anunciado su respaldo a una rebaja unilateral de aranceles.

### **Propuesta y oportunidad**

Dados los argumentos señalados postulamos que se apruebe, simultáneamente con la ratificación legal del convenio entre Chile y el MERCOSUR, una modificación a la ley de aranceles para llevarlos en un tiempo prudente a un 5%. Hay diversas opciones técnicas para ello que han sido propuestas en los últimos años<sup>33</sup>. Lo importante es su materialización conjunta con la aprobación del acuerdo con MERCOSUR. A continuación, se plantean dos opciones, una menos conservadora que alcanza la meta en 3 años, y una conservadora que plantea una rebaja calendarizada de 6 años.

Considerando todos los elementos anteriores, la única valla que quedaría para implementar una inmediata rebaja arancelaria sería su impacto en la recaudación fiscal. Nuestras estimaciones indican que si

---

<sup>33</sup> La última propuesta realizada por el ex-embajador Ernesto Tironi, plantea hacer una reducción inmediata del arancel a 7%. Ver El Mercurio, Agosto 23 de 1996.

se decidiera una rebaja unilateral de un punto porcentual por año, hasta alcanzar el 5% en el año 2002, el impacto macroeconómico sobre las finanzas públicas sería perfectamente abordable.

Para ello se ha considerado tanto la menor recaudación por los aranceles directamente, como la tasa del IVA, ya que ésta se cobra sobre el valor del producto importado, incluidos los aranceles.

El siguiente cuadro muestra el efecto neto en recaudación de una rebaja de aranceles que se realizaría gradualmente, iniciándose por la reducción a 10,5% a partir de la firma del acuerdo, luego dos puntos porcentuales por año, y finalmente un punto en el año 1999, hasta llegar a principios de dicho año a una tasa de 5%.

Cuadro N° 22  
Costo de la Rebaja de Aranceles Unilateral a 5%  
(Millones de US\$ de 1995)

Año	Arancel (%)	Costo Anual	Costo Acumulado
1996	10,5%	15 <sup>a</sup>	15
1997	8,0%	355	370
1998	6,0%	319	688
1999	5,0%	226	914

Memorándum: Se asume un crecimiento del PIB de 5,8% para 1997, y de 6,5% en los años siguientes. (a) Costo de recaudación de un trimestre.

Fuente: Libertad y Desarrollo.

Por su parte, en el siguiente cuadro se presenta el costo neto en recaudación de la segunda alternativa, la que considera un calendario mayor. En esta se produce una reducción de un punto porcentual por año, iniciándose, al igual que la alternativa anterior, a partir de la firma del acuerdo con MERCOSUR.

Cuadro N° 23  
 Costo de la Rebaja de Aranceles Unilateral a 5%  
 (Millones de US\$ de 1995)

Año	Arancel (%)	Costo Anual	Costo Acumulado
1996	10,5%	15 <sup>a</sup>	15
1997	9,5%	167	182
1998	8,5%	154	337
1999	7,5%	185	522
2000	6,5%	221	743
2001	5,5%	262	1.005
2002	5,0%	203	1.208

Memorándum: Se asume un crecimiento del PIB de 5,8% para 1997, y de 6,5% en los años siguientes.(a) Costo de recaudación de un trimestre.

Fuente: Libertad y Desarrollo.

Ambas rebajas arancelarias presentan beneficios en cuanto significan mejorar la asignación de recursos y la competitividad de nuestra producción, lo que en el caso del MERCOSUR se traduce en menor desviación de comercio; menor desprotección efectiva a ciertos sectores productivos (agricultura); ayuda a contrarrestar la pérdida de competitividad por la caída del tipo de cambio real; pone a Chile más cerca de los niveles arancelarios de muchos competidores y menor riesgo por el desequilibrio macroeconómico; ayuda a lograr la meta inflacionaria y contará con el apoyo de la ciudadanía. Por otra parte, la caída de ingresos fiscales es perfectamente abordable, ya que ambas propuestas son graduales. La diferencia entre ambas propuestas está en el tiempo que requieren para alcanzar la meta de 5%. El Congreso debe acordar con el Ejecutivo cuál es la fórmula que satisface los requerimientos políticos y técnicos. Cualquiera sea ella, lo vital es que traduzca en una ley aprobada simultáneamente con aquella que ratifica el acuerdo con MERCOSUR.

## **2.- Políticas para el sector agrícola**

Sin duda, el impacto del MERCOSUR en la agricultura chilena acelerará los cambios del sector en los próximos años. Junto a los problemas que se vislumbran para ciertos rubros tradicionales, ciertas regiones y cierto tipo de empresas, se puede apreciar que también hay espacios para otro tipo de actividades en los cuales el país mantiene ventajas comparativas, por su clima, ubicación geográfica y avance tecnológico: la agroindustria, la hortofruticultura, la producción de semillas y flores, la actividad forestal, rubros ganaderos y lecheros son ejemplos de ello.

Lo anterior no significa la desaparición de rubros tradicionales, ya que muchos de ellos pueden mantenerse competitivos, a niveles de productividad alta, produciéndose localmente con ventajas para los mercados agroindustriales chilenos y como componentes de una rotación racional en las empresas diversificadas. El caso del cultivo del maíz es un buen ejemplo de ello, dadas las perspectivas de crecimiento en los sectores de producción de carne de ave y cerdo, los menores costos de flete y el nivel competitivo alcanzado por este rubro. Aún a los precios deprimidos de esta temporada, los costos directos de producción de este rubro, representan un equivalente a 78 quintales de maíz, cifras que es inferior al rendimiento medio nacional y bastante menor al rendimiento alcanzado por la gran mayoría de las empresas que obtienen cosechas superiores a 110-120 quintales.

Más estrecha es la situación de otros rubros extensivos como el trigo, que exige rendimientos superiores a 50-55 quintales para lograr un buen resultado, o, como el caso de los cultivos de oleaginosas, que en general sólo se aprecian como alternativas válidas como segunda siembra (maravilla) o como integrante de una rotación (raps).

En el caso de la fruticultura de exportación, un estudio del Departamento de Economía Agraria<sup>34</sup> muestra que existiendo oportunidades en los mercados internacionales, el sector debe aumentar

---

<sup>34</sup> "Oportunidades y Desafíos Competitivos de la Fruticultura de Exportación de Chile" - Departamento de Economía Agraria, U.Católica de Chile. Serie de Investigación Nro.65, Diciembre 1993.

su competitividad a través de una estrategia de desarrollo tecnológico que aumente su productividad y su eficiencia en la gestión productiva y comercial. Un informe del Banco Mundial<sup>35</sup> al gobierno chileno identifica en forma explícita la existencia de una brecha tecnológica, cuya superación permitiría aumentar la rentabilidad de muchas especies frutícolas.

Sin embargo, todas las alternativas de rubros que se analicen sólo serán viables en el contexto de estructuras productivas que logren una mayor profesionalización y economías de tamaño. El nivel de gastos generales, así como el poder de negociación de los productores ante los proveedores de insumos y los comercializadores, exige una readecuación de las empresas o de su organización para mejorar la competitividad. La consolidación de empresas de pequeño tamaño en unidades más grandes, y/o el desarrollo de asociaciones empresariales son requisitos esenciales para alcanzar esta competitividad.

Para que lo anterior sea posible, es necesario que, además de la acción de los propios agricultores, la autoridad proceda a revisar y modificar aquellas políticas o normativas que afectan negativamente la competitividad futura de las empresas. Especialmente relevantes son aquellas políticas que afectan los procesos de comercialización de productos como aquellas que puedan impedir una asignación y uso eficiente de los factores productivos? Entre éstas, es importante mencionar la política laboral - por la creciente incidencia del factor trabajo en los costos - , la política tributaria - por las distorsiones que genera -, y las políticas que afectan el mercado de la tierra.

Demás está recalcar la inconveniencia que para la agricultura chilena significaría optar por una alternativa proteccionista, de cierre de sus fronteras ante la competencia externa. El inevitable problema que esto acarrearía al sector exportador haría que la agricultura -como un todo- no tuviera potencial de crecimiento, dado lo pequeño y pobre del mercado consumidor nacional.

---

<sup>35</sup> "Chile: Strategy for Rural Areas - Enhancing Agricultural Competitiveness and Alleviating Rural Poverty. Documento del Banco Mundial - Agosto 1994.

En síntesis, ante los profundos cambios que se vislumbran para la actividad silvoagropecuaria chilena y producto del MERCOSUR y del propio proceso de crecimiento de la economía nacional, debe diseñarse una estrategia que favorezca los ajustes en la estructura productiva del sector agrícola para enfrentar exitosamente ese desafío.

Tal como lo indica el estudio del Banco Mundial ya citado, lo que se requiere es una estrategia para aumentar la competitividad, que incluya la remoción de las distorsiones que afectan al sector y la elaboración de un conjunto de políticas que faciliten el desarrollo competitivo.

Un tema diferente, no considerado en este análisis, es aquel relativo a la solución de situaciones de pobreza extrema en sectores rurales. Ellas, evidentemente, no pueden ser resueltas a través de políticas agrarias o con orientación hacia lo económico-productivo, requiriéndose para su solución un diagnóstico específico y una política de desarrollo social.

Es importante recalcar, sin embargo, la urgencia de enfatizar las acciones públicas tendientes a mejorar las condiciones de vida en el sector rural. Las cifras relativas al monto de inversión pública en servicios de salud, educación, infraestructura, etc. en los sectores rurales demuestran una discriminación en contra del sector, las que, de revertirse, provocarían un gran impacto en la calidad de vida de los sectores rurales.

El análisis realizado permite concluir que, dado el comportamiento esperado de las variables externas a la agricultura, ésta enfrenta a una perspectiva de cambio estructural profundo. Las tendencias son claras e indicativas de la necesidad de un esfuerzo para aumentar la competitividad de las empresas o estructuras productivas del sector, lo cual trae consigo cambios económicos y sociales importantes.

La capacidad de gestión empresarial, la innovación tecnológica, el incremento en la productividad laboral, el aprovechamiento de

economías de tamaño, la integración comercial son, entre otros, los factores esenciales para alcanzar la competitividad requerida. El desarrollo de estas capacidades, junto a la remoción de las barreras que entorpecen la competitividad, deben constituir el núcleo de la estrategia para la transformación competitiva de la agricultura nacional.

Una estrategia orientada a favorecer a la transformación de la agricultura chilena requiere tanto de definiciones políticas del Estado, como asimismo de la generación de incentivos para que los productores y sus asociaciones desarrollen ciertas actividades que le son propias.

En la estrategia deben distinguirse dos niveles de políticas y acciones cuyos objetivos son diferentes. Ellas son:

- Políticas que induzcan o favorezcan la transformación estructural de la agricultura para hacerla más competitiva.
- Políticas diseñadas para facilitar la transición, que permitan el ajuste paulatino hacia la nueva estructura.

A continuación se describen algunos elementos que debe considerarse en las estrategias de transformación:

- a) A la autoridad económica le corresponde tomar todas las medidas de orden macroeconómico para hacer congruente la estrategia exportadora con la mantención de un tipo de cambio real que favorezca la competitividad, removiendo aquellas normas que artificialmente estuvieran sacrificando el valor de la divisa en función de otros objetivos. El estímulo al ahorro público y privado y el aumento de la demanda por moneda extranjera son medidas concretas que la autoridad puede impulsar.
- b) Asimismo, le corresponde al Gobierno ajustar o modificar las normas de política que afectan negativamente una gestión económica eficiente de la empresa agrícola, como ser:

- Liberar el mercado de la tierra de modo de no entorpecer el desarrollo de otras alternativas de uso de este bien de capital como ser residencial, agroturismo, etc. y no introducir distorsiones artificiales en su valor.
- Redefinir las normas tributarias que entorpecen la racionalización en el manejo de la empresa o la capitalización del sector. Ello implica la modificación del doble sistema de impuesto a la renta, aplicando sistemas que, favoreciendo la equidad tributaria, no generen las distorsiones del sistema actual. También implica eliminar los tratamientos discriminatorios con respecto al IVA. (Trigo, leguminosas, vino).
- Favorecer la flexibilidad en las normas de manejo laboral, evitando aumentar artificialmente los costos de su uso que resultarían de una rigidización de los contratos o del establecimiento de normas que intentan darle carácter más permanente al uso de un factor que es requerido en forma temporal.
- Mejorar sustancialmente la información estadística sobre el sector, de manera de permitir una mejor evaluación de las realidades sectoriales o regionales, y de facilitar las decisiones productivas de los agricultores. La realización de un nuevo censo agropecuario no puede postergarse, dado el enorme cambio ocurrido en el país desde 1976, fecha del último censo.
- Incrementar la efectividad de la acción pública en materia de desarrollo de la innovación y transferencia de tecnología, a través de establecimiento de prioridades en conjunto con el sector productivo y de incentivos a éste para la inversión en desarrollo e intercambio de tecnologías.
- Agilizar el funcionamiento de los sistemas de incentivos a la

capacitación empresarial y laboral, adaptando las normas operativas del SENCE a la situación de dispersión y de tamaño de las empresas agrícolas.

- Acelerar el desarrollo de la infraestructura de caminos, puertos, aeropuertos y agilizar su operatividad para facilitar el acceso a los mercados y disminuir los costos de comercialización.
- Incrementar la inversión regional y local en aspectos que mejoren la calidad de vida y las oportunidades del sector rural (educación, salud, infraestructura, etc.). Esto significa incrementar específicamente los FNDR de las regiones más afectadas con la necesaria transformación de la agricultura tradicional.

c) A las autoridades de gobierno, en conjunto con las asociaciones empresariales, les corresponde cumplir el rol de favorecer la modernización de la gestión empresarial de los agricultores, esencial para la transformación requerida en las empresas.

Especialmente correspondería a las asociaciones gremiales, con el apoyo del Gobierno, el desarrollo de sistemas de prestación de servicios a sus asociados en materias que favorezcan la competitividad. En forma independiente o en conjunto con instituciones del sector público, debería ser una preocupación básica de las asociaciones:

- Desarrollo de sistemas de información técnica, económica y de mercado, ágiles, permanentes y de fácil acceso.
- Apoyo efectivo a los empresarios en el desarrollo de proyectos de innovación tecnológica facilitando el uso por parte de las empresas, de los fondos públicos existentes.
- Impulso y desarrollo de mecanismos eficientes para la

capacitación empresarial y laboral.

- Fomento a la asociatividad de los agricultores en torno a materias productivas, de gestión o comerciales.
- Fomento a la integración de los diversos niveles de la cadena productiva: productores, procesadores, agroindustriales, exportadores, etc.

La transformación competitiva de la agricultura chilena debe traer necesariamente cambios profundos en la estructura y organización de la actividad agrícola. Ello supone, por una parte, la consolidación de propiedades en empresas individuales o asociativas de mayor tamaño y, por otro, el desarrollo de formas de agricultura de tipo familiar que suponen participación más directa del productor-empresario, en la gestión productiva.

Esta transformación conlleva la disminución del porcentaje de personas vinculadas directamente a la producción primaria, lo que trae como consecuencia que muchos de entre los actuales productores, deberán reorientar su acción hacia nuevas formas de gestión productiva, o hacia otras actividades.

Para permitir el ajuste a esta nueva situación es importante el desarrollo de políticas que faciliten la gradualidad del cambio, políticas que son especialmente importantes de considerar en la negociación de los acuerdos de integración con otros países o bloques.

Las políticas de transición implican que el Estado debe diseñar algunas políticas "ad hoc", que hagan viable el proceso. Dichos programas de apoyo deben ser transitorios y deben ir preferentemente a las personas que sean afectadas, buscando facilitar la transformación del sector y la movilidad de los factores de producción.

Una política de transición podría considerar, entre otras:

- Aplicación inmediata de las medidas de apoyo a la modernización de los sistemas de información y de innovación y transferencia tecnológica.
- Incentivos tributarios para la reinversión de utilidades a través de gravar sólo las utilidades retiradas en pro de la transformación y capitalización de las empresas o como estímulo para un mayor grado de asociatividad entre los productores.
- Creación de un Fondo de Reconversión Agrícola destinado a facilitar la transformación a través del apoyo a cambios tecnológicos, introducción de rubros más rentables, aumento de productividad en las siembras. El gasto público que actualmente realiza el Estado a estos sectores, que alcanza a US\$ 137 millones (excluyendo a CONAF y los créditos otorgados por INDAP). De dicha cifra, más de US\$ 29 millones anuales se han concentrado en transferencias anuales a los productores a través de INDAP. Esa cifra es muy similar a lo calculado por Domínguez, Errázuriz y Muchnik para las pérdidas que tendrán que enfrentar los productores en los próximos años como consecuencia del acuerdo con el MERCOSUR, por lo cual debe reformularse la mayoría de las transferencias de forma tal que ayuden a acelerar el proceso de transición y no lo posterguen. Es decir, que la ayuda del Estado sea recibida en la medida que los productores realizan el reemplazo de cultivos, y no una ayuda que sólo compense las pérdidas crecientes sin que cambie la producción del sector.
- Destinación de recursos para el desarrollo de las exportaciones, promoción de productos en el exterior, etc. y establecimiento de mecanismos de operación conjuntos con el sector productivo.
- Dictación de un conjunto de disposiciones para el mercado

laboral agrícola que aumentan la flexibilidad de contratación, de pago de remuneraciones y de capacitación.

- Simplificación de los trámites o exigencias burocráticas en los diversos ámbitos y rebajas en los costos de los servicios ofrecidos por el Estado.
- Mantenimiento y agilización de las políticas de fomento forestal (DL 701), focalizando los subsidios hacia las plantaciones de especies de crecimiento más lento, agilización y aumento de recursos en la operatoria de la ley de fomento a las obras menores de riego.
- Eliminación de todas aquellas normas y prácticas regulatorias que atentan contra el derecho de propiedad en el sector forestal nativo, considerando este derecho como un elemento fundamental del desarrollo sostenido del sector.

Debido al tamaño de las transformaciones productivas que resultarán de esta asociación, se hace aconsejable que los productores agrícolas tradicionales perciban inmediatamente los efectos de la desgravación. Esto último, ya que en caso contrario se genera un problema al mantenerse la expectativa del productor nacional a continuar con un arancel de protección; y podría incentivar presiones para mantenerlo en el tiempo más allá de lo pactado. Es preferible que todos los procesos de desgravación no se posterguen en exceso, de manera tal que el productor se vea incentivado a tomar medidas razonables para prever, con suficiente antelación, la sustitución de los cultivos en otras formas de actividad económica. Esto no ocurre con muchos cultivos agrícolas, por lo cual la comisión administradora debería modificar esta situación.



## **XI.- Conclusión**

Dadas las realidades del mundo actual -creación de bloques comerciales, uniones aduaneras como el MERCOSUR, que habrían significado un desvío de comercio negativo para Chile, la lentitud del avance multilateral de la OMC y las políticas de reducción unilateral del arancel de países que compiten con nuestros productos- resulta conveniente y favorable para el país profundizar la apertura de su economía. El Acuerdo Chile-MERCOSUR es un instrumento adecuado para ello.

Sin embargo, no se debe olvidar que uno de los grandes activos del país es su comercio diversificado. Este se arriesga con la firma de este acuerdo, traduciéndose en problemas de desviación de comercio, retaliación de otros bloques comerciales e inestabilidad macroeconómica. Existe un sólo instrumento para eliminar esos costos: reducir el arancel externo común desde 11% a 5%. Es por ello que se propone junto con aprobar el acuerdo con MERCOSUR en el Congreso, legislar simultáneamente, modificando la ley de aranceles, iniciando un proceso gradual de rebajas para alcanzar la meta señalada. Se trata de que, a partir del 1º de Octubre, Chile no sólo inicie un proceso de mayor integración con el MERCOSUR, sino que también lo haga con el resto del mundo. Así los costos de desvío de comercio se reducirían al mínimo y se potenciarían los beneficios de un mayor comercio y bienestar para los consumidores.

En relación a los sectores afectados, no corresponden medidas de "compensación"; pero sí corresponde, en el caso de la agricultura, aplicar una política integral que facilite la competitividad del sector. Ella supone mejorar substancialmente los aspectos relacionados, tales como educación, capacitación, inversión en infraestructura rural, programas eficientes para afrontar la pobreza, incentivos a la productividad, entre otros.