



**Ciencias Sociales Online**

revista electrónica

ISSN 0718-1671

URL: <http://www.uvm.cl/csonline>

Email: [jgibert@uvm.cl](mailto:jgibert@uvm.cl)

*Ciencias Sociales Online*, Marzo 2008, Vol. V, No. 1. Universidad de Viña del Mar – Chile

## **Del proteccionismo a la desregulación en Chile y Nueva Zelanda (segunda parte): Liberalización del comercio y las reformas del sector exportador**

From proteccionism to desregulation in Chile and New Zealand (second section):  
Commerce liberalization and reforms in the export sector

**Louisa Buckingham**

New Zealand

Email: [bucklj@gmail.com](mailto:bucklj@gmail.com)

### **Resumen**

Las reformas neoliberales adoptadas por Chile y Nueva Zelanda a partir de la década de los setenta (en el caso chileno) y la década de los ochenta (en Nueva Zelanda) han transformado radicalmente las relaciones entre el Estado y los sectores productivos, además de redefinir las características de los flujos comerciales y potenciar la inversión extranjera en la economía. Las reformas llevaron las economías de ambos países de un estado inicial de estancamiento, endeudamiento y alta vulnerabilidad frente a los cambios en términos de intercambio a un clima de apertura y desregulación económica y competitividad mundial. La liberalización comercial tuvo un impacto importante sobre la producción agrícola, cambiando la composición de la producción y reorientando el sector hacia productos alternativos y exportables. Los sectores de la agroindustria láctea, la producción vitivinícola, la industria forestal y el sector pesquero han sido receptores de significativa inversión extranjera y las exportaciones de estos productos se han aumentado significativamente. En ambos países, la eventual recuperación económica se debe al crecimiento de las

**Louisa Buckingham:** Del proteccionismo a la desregulación en Chile y Nueva Zelanda  
(segunda parte)

21

*Ciencias Sociales Online*, Marzo 2008, Vol. V, No. 1 (21 - 38).  
Universidad de Viña del Mar-Chile

exportaciones, particularmente de las exportaciones no tradicionales, resultado de una política activa de expansión de los mercados de exportaciones. Para los dos países, la diversificación de los mercados de destino con la creciente importancia de la región de Asia Pacífico ha sido un papel clave en el proceso de liberalización de comercio.

**Palabras clave:** <Chile, Nueva Zelanda, expansión comercial, diversificación comercial, reformas económicas>

Recibido: Noviembre 2007

Aceptado: Marzo 2008

## 1 Introducción

La especialización en la exportación de recursos naturales por países con pequeñas economías internas, aislados geográficamente de los principales mercados de destino, ha resultado funcional e incluso beneficiosa para el crecimiento económico y el desarrollo de Chile y Nueva Zelanda. Este logro ha sido factible debido, como paso primero, a las reformas económicas que estos dos países han llevado a cabo, Chile a partir del año 1973 y Nueva Zelanda desde 1984, y segundo, gracias al mantenimiento de un clima macroeconómico que favorece la inversión y la promoción de sectores con ventajas competitivas en el mercado internacional. Estas reformas neoliberales, adoptadas por un amplio número de países en las últimas décadas del siglo veinte, han transformado radicalmente tanto el concepto de Estado y sus competencias como las relaciones entre el Estado y los sectores productivos, además de redefinir las características de los flujos comerciales y potenciar la inversión extranjera en la economía. Conocidos por la velocidad y el alcance en su adopción del Nuevo Modelo Económico (NME), las reformas en Chile y Nueva Zelanda han llevado las economías de ambos países de un estado inicial de estancamiento, endeudamiento y alta vulnerabilidad frente a los cambios en términos de intercambio a un clima de apertura y desregulación económica y competitividad mundial.

Este trabajo se centra en el tema de comercio y estudia la aplicación de las recomendaciones de la escuela neoliberal sobre la liberalización del comercio y el recorrido de ambos países para convertir su sector exportador en un poderoso motor de crecimiento económico, diversificando tanto los mercados de exportación como la canasta exportadora. Aunque nos concentramos principalmente en los decenios de los setenta hasta los noventa, también haremos referencia a tendencias recientes del siglo veintiuno. Postulamos que la renuncia a las medidas proteccionistas para fortalecer la autonomía del sector productivo nacional mediante la reducción o cese de subvenciones, ayudas y aranceles no asegura por sí solo una reorientación del sector productivo hacia el mercado exterior ni mayor rentabilidad y eficiencia de producción. Mantenemos que la reducción de las barreras al comercio libre debe avanzar acoplada a ciertas medidas estatales para respaldar los sectores productivos nacionales durante el periodo de reorientación, mientras, a largo plazo, algunas de dichas medidas deben

formar parte de las nuevas competencias del Estado. Estas intervenciones incluyen la vigilancia del tipo de cambio y los términos de intercambio con eventuales ajustes en las políticas arancelarias conforme los cambios del mercado, inversiones públicas a corto y medio plazo en los sectores que deban posicionarse competitivamente en el mercado exterior, la potenciación de la producción con mayor valor añadido en el sector agropecuario e inversiones en el desarrollo y la capacitación del mismo sector, incentivos para que la investigación y el desarrollo en el sector privado y en el sector universitario estén ligados a las estrategias de desarrollo de la industria y el sector agropecuario y, finalmente, políticas dinámicas de promoción internacional del sector exportador a nivel estatal.

## 2 El contexto económico histórico del Nuevo Modelo Económico

En el contexto latinoamericano y en el contexto neozelandés hasta cierto punto, las políticas del NME han constituido una respuesta al modelo de desarrollo proteccionista emprendido durante el siglo veinte. En teoría, la política de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), que se dirigió hacia el fortalecimiento de la autosuficiencia de cada país, disminuiría la vulnerabilidad de los países exportadores de materias primas ante el mercado internacional tras la experiencia demoledora de la recesión económica de los años treinta. En medio del continuo empeoramiento de los términos de intercambio por culpa de la recesión mundial y, consecuentemente, la balanza de pagos, muchos países se vieron obligados a desarrollar su propio sector industrial para poder producir los bienes importados del exterior y este fue altamente protegido mediante barreras arancelarias y no arancelarias para inhibir la importación de bienes de consumo. No obstante, esta política no beneficiaba a largo plazo la balanza de pagos, pues el establecimiento del sector industrial necesariamente requería la importación tanto de bienes de capital como de insumos para la producción de bienes anteriormente comprados del exterior. El alto precio que esto suponía encareció a su vez la producción manufacturera e industrial nacional con el resultado de que los consumidores del país no sólo pagaban precios excesivos para bienes y servicios generalmente de calidad dudosa, sino que por el mismo motivo los mismos bienes producidos no podían competir en el mercado mundial (Malamud, 1995; Déniz Espinós, 1992; Álvarez, 2004).

Tanto la debilidad del sector exportador de estos países, como las crisis energéticas del siglo veinte contribuyeron al alto nivel de endeudamiento de los países seguidores de la política de ISI, al estancamiento de sus economías y, por tanto, al agotamiento del modelo de ISI tanto en Chile como en Nueva Zelanda, países en que, debido a sus pequeños mercados internos, las ventajas de una producción de a escala no fueron alcanzables. En un intento de buscar mercados de exportación más amplios y atraer las inversiones extranjeras, las políticas de ISI se transformaron lentamente con la concertación de los acuerdos de integración económica regional como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALAC) en 1960, el Pacto Andino en 1969, el Mercado Común Centro Americano (MCCA) en 1960, y el Tratado de Relaciones Económicas Cercanas entre Nueva Zelanda y Australia (ANZCERTA) que nació en 1966. No obstante, avances hacia el libre comercio fueron ralentizados y socavados por el peso de las políticas proteccionistas vigentes en los países integrantes.

**Louisa Buckingham:** Del proteccionismo a la desregulación en Chile y Nueva Zelanda (segunda parte)

23

*Ciencias Sociales Online*, Marzo 2008, Vol. V, No. 1 (21 - 38).  
Universidad de Viña del Mar-Chile

El diagnóstico de la interpretación neoliberal sobre las economías sometidas a la política de ISI reconoció que la política facilitaba la construcción de un sector manufacturero e industrial, permitiendo así que los países integrantes de los acuerdos comerciaran entre sí hasta un punto, pero al mismo tiempo registró una serie de problemas que contribuyeron al retroceso económico. Según Déniz Espinós (1992:78), las observaciones críticas neoliberales destacaban las siguientes tendencias dañinas:

- El lento crecimiento
- El estatismo (la expansión de empresas públicas y un control creciente sobre la actividad privada)
- La existencia de un mercado de capitales muy regulado
- La ineficiente asignación de recursos
- Una inflación endémica
- La tendencia deficitaria de la balanza de pagos
- La falta de incentivos a las exportaciones
- El estancamiento de la agricultura y la excesiva diversificación del sector industrial (la falta de una promoción selectiva condujo a la baja rentabilidad y eficacia del sector).

El discurso neoliberal, basado en las teorías económicas de Milton Friedman, culpó a la regulación económica del Estado y al control ejercido por parte del sector público sobre la producción y el comercio de ser causa principal del creciente estancamiento económico. Las proposiciones de los economistas ortodoxos, tanto en Chile como en Nueva Zelanda, abrazaron reformas en cinco ámbitos fundamentales: la liberalización del comercio y de los mercados, la reducción del papel del Estado, una política monetaria de estabilización, la reforma laboral y reformas fiscales. Los planteamientos de la política de neoliberalismo referidos en particular al reformado papel del Estado y de las características de la apertura comercial incluyeron: un gobierno pasivo con políticas económicas neutrales, la producción de bienes libre de interferencias públicas, la retirada del Estado de la producción de bienes y la prestación de muchos servicios, la privatización de empresas públicas, la apertura indiscriminada y unilateral de los mercados, un bajo arancel nominal uniforme, la eliminación de barreras no arancelarias, el fomento de las exportaciones mediante el tipo de cambio y la diversificación tanto de los productos como de los mercados de exportación (Ffrench-Davis, 1988:40; véanse también Ffrench-Davis, 1999; Harberger, 1986).

### 3 La reforma comercial

#### 3.1 Consideraciones teóricas

Como hemos señalado, las reformas comerciales son un componente de un proceso de reforma más amplio, dirigido a minimizar la participación y los controles del Estado en la economía con miras a incentivar el crecimiento del sector privado y fomentar la competitividad internacional del sector exportador. El proceso de liberalización de importaciones expone al sector exportador a la competencia, incentivando mayor competitividad, modernización y especialización de productos. La reducción de las aranceles beneficia al sector exportador indirectamente a través del reducido coste de insumos importados, mientras una devaluación de la moneda fomenta la competitividad de las exportaciones al mercado internacional. El nivel de éxito del reajuste al nuevo contexto por parte de la industria nacional depende del grado de reestructuración alcanzado y de la rapidez del cambio de costes. Aunque un breve plazo de reajuste incentiva al sector productivo al cambio, la reducción de protección efectiva debería planearse en términos que permitan la introducción de modernizaciones, de desarrollo de ramas de producción especializadas y la reasignación de recursos. La apertura de los mercados fomenta también la inversión extranjera en el país, beneficiando el desarrollo del sector receptor sustancialmente, mediante una modernización de la producción del sector respectivo y el acceso inmediato a nuevos mercados a través de canales comerciales ya existentes (véase Boeker, 1993).

#### 3.2 La liberación comercial y las exportaciones

##### 3.2.1 Chile

El principal programa de liberalización comercial en Chile duró cinco años y medio (desde 1973 hasta 1979), y fue así el más viejo proceso de liberalización de América Latina. Previo a 1973, las importaciones chilenas fueron sometidas a un alto nivel de control estatal con un arancel que variaba entre el 0% y el 750 %, con un promedio de 94%. El 50% de las importaciones necesitaban de la autorización del Banco Central, y se implementaron también numerosas barreras no arancelarias, incluyendo el requisito de un depósito por adelantado del 60% para todas las importaciones (Edwards, 1986:250; véase también Edwards, 1995).

En la década de los setenta, se planteó una política de reformas que incluyeron la eliminación de todas las barreras no arancelarias y la reducción de los aranceles, llegando a un arancel uniforme del 10% en 1979. El proceso fue emprendido en dos etapas: la primera, emprendida dentro del marco del Pacto Andino, tuvo como consecuencia la reducción de los aranceles de entre el 10% y el 55%, mientras la segunda etapa tuvo su inicio con la retirada de Chile del Pacto Andino en 1976 y supuso, en 1977, la intensificación del proceso de liberalización. A fines de 1979, los aranceles en todas las importaciones fueron reducidos a un 10% (con la excepción de los automóviles) (Agosin & Ffrench-Davies, 1993).

El primer programa de liberalización del mercado ocasionó un proceso de desindustrialización que se evidenció en una caída en la participación del sector manufacturero en el PIB durante la década de los setenta (UNCTAD, 1984). La apertura del sector exterior y la desregulación del mercado expusieron al sector productivo chileno a empresas extranjeras más competitivas, y como era previsible, muchas de las pequeñas y medianas empresas (PYMEs) chilenas quebraron. La situación de las PYMEs chilenas se dificultó aún más con la competencia de los conglomerados chilenos (especialmente los grupos Vial y Cruz-Larraín) que adquirieron un gran número de las empresas públicas durante la primera fase las privatizaciones, llegando a dominar varios sectores del mercado (Hecht-Openheim, 1999:143). Como era previsible, la composición del sector manufacturero se alteró por las quiebras de las empresas nacionales y la entrada de empresas extranjeras. Las industrias tradicionalmente más protegidas (como los textiles y productos de cuero) experimentaron grandes pérdidas en su producción, quebrando muchas. En términos generales, siete de cada veinte subsectores manufactureros tuvieron un nivel más bajo de producción en 1980 que en 1970 (Regional Surveys of the World, 1999:199).

Por otro lado, como explica Harberger (1986) los sectores financieros y comerciales experimentaron un crecimiento mayor durante la década de los setenta. Mientras el sector comercial consiguió reorientarse hacia un mercado libre, los servicios financieros crecieron como resultado de la reforma financiera que desreguló el sector bancario, abriéndolo a los bancos extranjeros. La entrada de inversores extranjeros facilitó la inversión a gran escala en varios sectores incluyendo la industria, telecomunicaciones y la minería. Además hubo significativas inversiones en el sector agrícola y en el sector forestal por parte de corporaciones multinacionales. Igualmente, el fortalecimiento del sector privado chileno fomentó el crecimiento de las inversiones chilenas en el exterior, particularmente en Argentina. Las empresas chilenas establecidas en Argentina se benefician de un mejor acceso al mercado de MERCOSUR, como ha sido el caso de las empresas vitivinícolas chilenas que se han establecido en Argentina a partir de 1996 (Torrealba, 1999:22).

La liberalización comercial tuvo un impacto importante sobre la producción agrícola, cambiando la composición de la producción y reorientando el sector hacia productos alternativos y exportables (Edwards, 1986:252). A pesar de la eliminación de la protección arancelaria, la colocación de exportaciones no tradicionales al mercado internacional se benefició del tipo de cambio relativamente alto durante el período de 1975-79. La expansión de las exportaciones no tradicionales impulsó un período de crecimiento económico positivo a partir de 1984, apoyado nuevamente por el alto tipo de cambio real. Asimismo, este sector se benefició de un alto nivel de inversión extranjera (Hecht-Openheim, 1999).

La industria forestal es un ejemplo de un sector exportador no tradicional que se benefició tanto de las inversiones extranjeras como del apoyo estatal. En 1980, se estimó que casi el 90% de los costes de inversión en las plantaciones privadas provinieron de fondos estatales, lo cual constituye un ejemplo significativo de reorientación y reestructuración planificada con apoyo estatal (Agosin & Ffrench-Davies 1993). Mientras dos empresas chilenas, Matte y Angelini, poseen el 50% de las plantaciones de pino, inversores extranjeros de Nueva Zelanda, EEUU y Japón han entrado en el sector, generalmente en forma de empresas conjuntas con socios chilenos. Agosin (1999:94) señala la manera en que, a partir de 1985, el Estado

chileno promovió la inversión extranjera en el sector forestal mediante un programa de conversión de deuda en capital. Con miras a ejercer un grado de control directo sobre la inversión extranjera en este sector, se aprobaron los proyectos individualmente, impulsando, consecuentemente, el desarrollo de nuevos productos de exportación.

También los sectores de la agroindustria láctea y de la producción vitivinícola han sido receptores de significativa inversión extranjera. Según Torrealba (1999:19,41) en la década de los noventa, la agroindustria láctea estaba repartida entre las empresas multinacionales, entre ellas figuraba la empresa neozelandesa *Fonterra*. La producción vitivinícola fue sometida a una reorientación radical en las décadas de los ochenta y noventa para adecuarse a las preferencias de los consumidores estadounidenses y asiáticos, y para modernizar su producción; durante este periodo, las inversiones por parte de empresas españolas y francesas fueron significativas.

### 3.2.1.1 *La liberalización del comercio y las recesiones económicas en Chile*

La apuesta por una liberalización de las barreras del comercio y por una economía basada en las exportaciones expone a la economía del país a los vaivenes de la economía internacional, haciéndola susceptible a fluctuaciones en los términos de intercambio. Un declive en los términos de intercambio en la primera mitad de los setenta desfavoreció el sector exportador en un periodo en que el sector no podía buscar respaldo en subvenciones, ayudas u otras medidas proteccionistas estatales. Esta situación seguramente contribuyó a las dificultades experimentadas especialmente por el sector manufacturero, para reorientar su producción hacia los mercados exteriores. Las políticas fiscales y monetarias restrictivas junto con los términos de cambio desfavorables deprimieron el nivel de actividad económica, contribuyendo a la recesión de 1975<sup>1</sup>.

La segunda recesión económica de 1982/1983, denominada la depresión más profunda de todos los países de América Latina (French-Davies, 1997:31), ocurrió por varios motivos tanto de origen endógeno como exógeno. La política del tipo de cambio fijo devino en una moneda sobrevalorada, con lo que se desfavoreció el sector exportador mientras atraía las importaciones; por otro lado, los términos de intercambio empeoraron significativamente, sobre todo por el declive del precio de cobre que representaba el 42% de las exportaciones chilenas en 1982 (UNTAD 1984; Meller, 1996:210).

A diferencia de la actuación del gobierno durante la primera crisis, en 1984 hubo un ajuste hacia una mayor intervención estatal para mitigar los efectos la recesión. Como Meller (1996:210) explica, el gobierno utilizó medidas *anti-dumping* para proteger el país de prácticas comerciales desleales, y con este fin se incrementó la protección arancelaria desde el 10% hasta el 20%, y hasta un nivel máximo de 35% para aquellas importaciones que infringían las políticas *anti-dumping*, además de ajustar el tipo de cambio para fomentar el sector exportador y limitar el sector importador.

---

<sup>1</sup> No entramos aquí en la contribución de las privatizaciones del sector bancario a la recesión aunque también constituye un factor importante.

Adicionalmente, se implementó un sistema de bandas de precios para tres productos agrícolas (harina, azúcar y semillas de aceite) para proteger la producción nacional de las fluctuaciones de los precios internacionales.

Aunque el nivel de los aranceles para el período de 1984 a 1989 de un promedio del 20% era el doble del período de 1979 a 1982, la diferencia más importante, no obstante, consistió en que durante el primer período de 1979 a 1982, la moneda experimentó una apreciación con consecuencias graves para las exportaciones chilenas. Entre 1984 y 1989, por otro lado, la reducción del arancel de su nivel máximo del 35% en 1984 al 11% en 1991 fue acompañada por una fuerte y duradera depreciación, beneficiando tanto a los exportadores, como a los productores de mercancías que competían con los bienes importados. Como resultado de esta coyuntura, durante este segundo período de liberalización de las importaciones, la producción de exportables creció, acompañada por un fuerte aumento en la producción de sustituciones de las importaciones (Edwards, 1986:250). Como resultado de estas medidas, desde 1986 en adelante, la economía chilena mostró altas tasas de crecimiento, y hacia finales de la década aumentaron los salarios y el poder adquisitivo, mientras la tasa de desempleo caía (Pampillon Olmedo 1999:120).

En resumen, la liberalización del comercio tuvo un impacto grande en el crecimiento y la estructura de producción en Chile. Fueron asignados recursos hacia sectores competitivos, y el nivel de eficacia y la modernidad en la gestión de empresas mejoraron sustancialmente (French-Davies, 1997:32). Aunque el proceso ocasionó un aumento inmediato del desempleo, sumándose al drástico aumento del mismo que ocasionó el programa de las privatizaciones, a medio plazo hubo una tendencia de incremento de empleo en los sectores en expansión. Mientras la primera recesión de 1975 causó grandes estragos sociales y económicos por el aumento del desempleo y el dificultoso proceso de reestructuración del sector productivo y la reorientación de este hacia los mercados de exportación en un clima de términos de intercambio desfavorable para el país, durante la segunda recesión el gobierno flexibilizó sus políticas de reforma neoliberal para los sectores económicos vulnerables.

### 3.2.1.2 Las exportaciones

La liberalización del comercio junto con la potenciación del mercado de exportaciones y de la producción redundaron en un aumento de la participación de productos agropecuarios (sobre todo frutas) y forestales a la canasta exportadora; aunque la minería y especialmente el cobre aún predominan, según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), su contribución a las exportaciones totales ha disminuido hasta alcanzar entre el 22%-27% en el período entre 1995 y 2004 (CEPAL, 2005; véase también Pampillon Olmedo, 1999; Álvarez, 2004)<sup>2</sup>. CODELCO, la corporación de cobre estatal, cuyas exportaciones constituyen el 65% de las exportaciones de cobre, se ha mostrado inmune a la privatización, quizá por la importancia económica que aún representa en términos nacionales e internacionales<sup>3</sup>. Sus exportaciones no sólo

<sup>2</sup> Según Agosin (1999:83) el cobre representaba el 80% de las exportaciones entre 1970 y 1973.

<sup>3</sup> En 1982, durante la época de las privatizaciones, las exportaciones chilenas de cobre superaron el 15% de todas las exportaciones mundiales de cobre, mientras representaban el 42% de las exportaciones del país (UNCTAD, 1984).

contribuyen a una parte considerable de las rentas públicas, sino que también las fuerzas armadas tienen el derecho al 10% de rentas procedentes de las ventas de cobre.

Según los indicadores de *Regional Surveys of the World* (1999), la situación en el sector de frutas y madera, que constituyeron más del 11% de las rentas del sector exportador, es muy distinta. La industria de frutas ha sido uno de los sectores de exportación de mayor crecimiento bajo el NME. El área total sembrada de frutales casi se triplicó entre 1974 y 1991, mientras que el volumen de las exportaciones de frutas se incrementó en un 162% entre los periodos de 1984-85 y 1991-92. En 1990 y 19-91, las exportaciones de uvas constituyeron el 84% de todas las exportaciones de esta fruta en el hemisferio sur, mientras que las exportaciones de nectarinas y melocotón constituyeron el 93%.

Papel, pasta de papel, madera y troncos se exportan a más de 50 países, y el sector produce cada vez más productos procesados con valor agregado. Mientras en 1973 las exportaciones de este sector constituyeron sólo el 2.8% de las rentas de las exportaciones, en 1993 pasaron a constituir el 13.1%. En términos de millones de dólares, las rentas de este sector aumentaron de \$323 en 1985, hasta llegar a los \$731 en 1988, y los \$2,400 en 1995 (Ibíd.).

El sector de la pesca se ha expandido rápidamente desde los setenta. Empresas de enlatado fueron establecidas con una capacidad de procesar hasta 1,300 toneladas métricas al día. Las tasas de pesca aumentaron desde 2.9 toneladas métricas en 1980 hasta 6,7 en 1996. Del 75% de la pesca se hace harina de pescado, lo cual en 1995 constituyó el principal producto de importación por parte de Nueva Zelanda (Pacheco, 1997:89). El monto de las exportaciones de pesca (incluyendo productos procesados) creció desde \$62 m en 1985, hasta superar los mil millones de dólares en 1996. Un desarrollo nuevo de la década de los noventa fue el establecimiento de granjas de pesca en el sur del país, y en 1995 Chile se convirtió en el segundo exportador de salmón del mundo después de Noruega (Agosin, 1999:95). Agosin (Ibíd.) destaca el éxito de este sector por constituir un ejemplo de intervención estatal en el desarrollo del sector (por parte de Fundación Chile), y también por representar la explotación de un mercado especializado de exportación que se ha beneficiado de los recursos naturales del país en combinación con avances tecnológicos en la industria pesquera. La CEPAL (2006) indica que el robusto crecimiento de la pesca, las exportaciones agropecuarias y productos forestales ha continuado hasta estas fechas.

Los mercados de destino también se han diversificado sustancialmente durante el decenio que se desarrolla entre 1985 y 1994, con un incremento notable de los flujos de comercio de Chile a países como Japón, Corea, Taiwán y China, junto con un incremento significativo en las exportaciones chilenas hacia los demás países de Asia Pacífico (Clark 1996:91-96). Además según la CEPAL (2006), entre 1990 y 2005 el comercio entre Chile y China, y Chile y la India ha crecido notablemente, sobre todo en el último quinquenio. Chile es el segundo exportador latinoamericano después de Brasil a ambos países. Chile y Perú proveen a China en un 80% de sus necesidades de harina de pescado, mientras Chile acapara el 45% del mercado chino de vinos y

uvas<sup>4</sup>. Asimismo, el mismo informe destaca los avances en los negocios comerciales entre Chile y estos dos países: acuerdos de alcance parcial que prevén la rebaja de los aranceles para ciertos productos existen con los dos países desde 2006.

No obstante, a pesar de estos logros, Álvarez (2004:124-125) apunta a dos problemas recientemente percibidos referentes a las características del sector externo de Chile: primero, la alta concentración del sector en un número reducido de mercados (entre 1991 y 1999 casi el 50% de las exportaciones se dirigieron a cinco mercados, un porcentaje parecido al periodo comprendido entre 1960 y 1973); y segundo, “la poca persistencia de las empresas en los mercados internacionales” y “la alta rotación de las empresas exportadoras” (p.125). El autor sostiene que un tercio de estas empresas no consigue mantener sus actividades exportadoras durante más de un año.

### 3.2.2 Nueva Zelanda

El desarrollo inicial de Nueva Zelanda se debe a la relación simbiótica que el país tenía con Gran Bretaña hasta su entrada en la Unión Europea (UE) en 1973, abasteciendo este país de materias primas y recibiendo a cambio manufacturas y bienes de capital para establecer una base industrial. Hasta la Segunda Guerra Mundial, Gran Bretaña recibía el 80% de las exportaciones de Nueva Zelanda, bajando al 67% en 1950, y cayendo al 9% en 1987 (Rayner, 1988:5)<sup>5</sup>.

La canasta exportadora de Nueva Zelanda siempre ha sido muy restringida; aún a finales de los ochenta, la gran mayoría de las exportaciones se centraron en carne, lana y productos lácteos, mientras las exportaciones manufactureras apenas alcanzaron el 30% (OCDE, 1998). Massey (1995:2) sostiene que según un informe de la OCDE de la década de los setenta, entre los estados integrantes de dicha organización sólo Islandia poseía una estructura exportadora más estrecha.

El conjunto de reformas introducidas a partir de 1984 contempló la desregulación del sector financiero, la eliminación de las ayudas y subvenciones a los productores (particularmente en el sector agrícola), la liberalización de las importaciones, una reforma del sistema tributario y la transformación del sector público (véanse Bollard & Buckle, 1987; Dalziel & Lattimore, 1996). Como Massey (1995) explica, en 1984, las políticas del sector exterior involucraban una combinación de licencias de importación, aranceles, rebajas tributarias para exportaciones no tradicionales, acceso subvencionado al crédito y ayudas para la producción agraria. El proceso de liberalización comercial se había emprendido anteriormente dentro del contexto del *Closer Economic Relations* (el tratado de libre comercio con Australia), aunque la nómina de productos comerciables a arancel cero entre los dos países era muy

---

<sup>4</sup> La potencia de Chile como exportador de vino es indiscutible. Según Moguillansky (2006), Chile ocupa el segundo lugar entre los exportadores de vinos de los denominados países del Nuevo Mundo.

<sup>5</sup> De modo paralelo, las exportaciones chilenas entre 1880 y 1930 fueron dominadas por el salitre destinado principalmente a Gran Bretaña, mientras que luego el principal producto de exportación fue cobre destinado al mercado estadounidense (Meller, 1996).

limitada. Ahora la liberalización del comercio preveía una rebaja unilateral de los aranceles.

La devaluación del 20% en 1984 brindó una oportunidad para iniciar el desmantelamiento de la mayoría de las políticas proteccionistas. Todas las licencias de importación fueron convertidas en aranceles durante el periodo que llegó hasta 1992 con una concomitante baja en el nivel de los aranceles a un promedio del 28% en 1981 y del 7% en 1996<sup>6</sup>. Más recientemente, en 2004 el arancel para bienes no agropecuarios rondaba el 6% en Chile, hecho que contrasta con una reducción mayor en Nueva Zelanda llegando a entre el 0,8 y el 5.1% (UNTCAD, 2005).

Mientras la eliminación de las subvenciones a partir de 1984 al sector agropecuario era inmediata, la reducción de las subvenciones y los aranceles del sector manufacturero era gradual, bajando desde un nivel promedio del 39% en 1980 y 1981 al promedio del 19% en 1989 y 1990. En términos generales, la Federación de Agricultores no se opuso a las reformas al sector, exigiendo a cambio reformas en otros sectores que suministraban insumos importantes al sector agropecuario (Kelsey, 1995).

### **3.2.2.1 Las transformaciones de los principales sectores de producción y el fortalecimiento del sector exportador**

Como en el caso de Chile, la eventual recuperación económica se debe al crecimiento de las exportaciones, particularmente de las exportaciones no tradicionales, resultado de una política activa de expansión de los mercados de exportaciones y de la promoción de productos no tradicionales.

Según *The New Zealand Economy and Financial Overview* (1996:15-36), los productos agropecuarios aún constituyen las exportaciones principales del país, contribuyendo al 46% de las exportaciones de mercancías en 1995. Aunque su participación en el PIB era de un 5.8% en aquel año, su importancia radica en ser fuente principal de los insumos del sector manufacturero, lo cual ilustra también una diversificación general hacia actividades productivas de mayor valor agregado. Por ejemplo, el procesamiento de alimentos es el subsector manufacturero más grande, constituyendo el 21.6% del sector manufacturero en 1995; de modo de ilustración, en aquel año, dos tercios de las exportaciones de cordero fueron procesadas, comparado con el 17% en 1981.

El mismo informe indica que entre 1991-1995, las exportaciones de los productos manufactureros (no alimenticios) crecieron por un promedio de un 11% al año. En 1980, este sector constituyó el 19% de las exportaciones del sector manufacturero, mientras que en 1995 su participación había aumentado al 34%. Las exportaciones de productos forestales, pesca y productos químicos crecieron a una tasa anual de 16.5% durante el mismo período.

---

<sup>6</sup> Con variaciones: el tratado de libre comercio con Australia permite la importación de bienes de este país sin aranceles.

El sector de servicios se ha expandido en el contexto de las desregulaciones y privatizaciones, con la creación de nuevas oportunidades en relaciones públicas, en la asesoría económica, jurídica, y en la asesoría de gerencia y de inversiones. Los sectores financieros, y de telecomunicaciones, transporte y energía también han registrado positivas tasas de crecimiento.

El crecimiento del sector turístico ha sido particularmente vigoroso con una tasa de crecimiento del 160% entre 1993 y 1995, redundando en mayores inversiones en el sector de servicios y transportes. Este sector también ha logrado una cierta diversificación de sus mercados con el aumento notable de los turistas de países asiáticos, particularmente de Corea del Sur y Taiwán, con un incremento en 1995 del 75% y del 17% respectivamente (Ibíd.)

Los mercados de exportación también se han diversificado. Aunque Gran Bretaña seguía siendo un mercado significativo, la importancia tanto de Australia, en parte debido al tratado de libre comercio, como de Asia Pacífico se ha expandido. Casi el 35% de las exportaciones se destinan a los países asiáticos, con Japón representando el mercado principal. Cabe destacar también la duplicación en el monto de las exportaciones a China en el periodo entre 2000 y 2005 (Statistics New Zealand, 2006).

El intercambio comercial entre Nueva Zelanda y Chile, aunque relativamente reducido, se ha aumentado notablemente. Cifras oficiales muestran un aumento de exportaciones de Nueva Zelanda a Chile desde 19 mil millones en 1987 hasta casi 67 mil millones en 1995, mientras las importaciones neozelandesas de Chile se incrementaron de 4 mil millones de dólares en 1987 hasta superar 24 mil millones de dólares en 1995 (Government Press Publications, 1995).

En ambos países se observa una diversificación de la canasta exportadora y una concomitante reducción de la concentración de las exportaciones. En Chile, donde la producción del sector minero prevalecía desde principios del siglo veinte, la reducción de la concentración ha sido aún mayor. Según las estadísticas oficiales del año 2005 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en el inglés), desde una concentración intensa de 0,754 en 1970, la cifra bajó a 0,424 en 1981 y a 0,313 en 1995<sup>7</sup>. En Nueva Zelanda también se vio una disminución de la concentración de las exportaciones desde 0,368 en 1970 a 0,255 en 1981 y a 0,138 en 1995. Las cifras más recientes del año 2004 muestran una estabilización de la estructura de este sector con una concentración de 0,340 en Chile y 0,155 en Nueva Zelanda (UNCTAD, 2005)<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> El índice varía entre el 0 y el 1.0, el último representa el índice de concentración más extrema.

<sup>8</sup> Mencionamos que la CEPAL (2006:135), utilizando el índice de concentración de Herfindahl, apunta a una concentración de 0,17 para Chile y 0,06 para Nueva Zelanda en 2004.

## 4 El crecimiento del comercio con Asia Pacífico

En ambos países la diversificación de los mercados de destino ha sido un papel clave en el proceso de liberalización de comercio, y la focalización de las actividades comerciales se ha dirigido hacia Asia Pacífico. Por el tamaño de las economías de esta región, sus altas tasas de crecimiento y por la compatibilidad entre los sectores exportadores de Chile, Nueva Zelanda y la mayoría de las economías de Asia Pacífico, esta región ha despertado cada vez más interés. Desde las reformas neoliberales de Chile y Nueva Zelanda han apostado por una diversificación de los mercados de destino. Este apartado se centra en la región de la Conferencia Económica para Asia Pacífico (APEC por sus siglas en inglés).

### 4.1 Chile

Las exportaciones de Chile hacia APEC han crecido a una tasa anual del 8% desde 1989, y en el año 1996 los mercados de mayor crecimiento fueron China, Singapur, México, Indonesia (Clark, 1996:91,96; [www.apecsec.org.sg](http://www.apecsec.org.sg)). Pero EEUU constituye aún el mercado más grande de Chile, recibiendo el 17% de las exportaciones chilenas, seguido por Japón con el 16% del mercado, y Corea del Sur y Taipei con un 4% cada uno. Fuera de la región de APEC, la UE constituye el mercado más grande (25%). Como Nueva Zelanda, más de un 60% de las exportaciones chilenas a APEC estuvieron constituidas por productos primarios a finales de la década de los noventa (véase también Cousiño, 1999).

Las importaciones de la región de APEC por parte de Chile han crecido una tasa del 17% anual desde 1989, con China, Australia, Nueva Zelanda y Singapur constituyendo los mercados de importaciones de mayor crecimiento (Clark, 1996:91,96). Desde 1996, el intercambio con Asia Pacífico ha seguido creciendo. Según un informe del Ministerio de Asuntos Exteriores australiano (2002:7), en 2001 el 52% de las exportaciones chilenas se dirigieron hacia los socios de APEC, constituyendo un incremento del 2% por año, mientras las importaciones de APEC se sumaron al 43% de importaciones chilenas. El informe revela una contracción del 4% anual de las importaciones de APEC durante este periodo, lo cual podría deberse a un mayor nivel de comercio con los países integrantes de Mercosur. En cuanto a los productos de exportación, del informe se desprende un significativo aumento de las exportaciones chilenas de cobre y mena, mientras la importancia de los productos forestales ha aumentado un 45%, junto a incrementos más modestos de productos agropecuarios y la pesca (Ibíd. 2002:13).

### 4.2 Nueva Zelanda

Según los indicadores del Ministerio de Asuntos Exteriores australiano (2002:10), las exportaciones neozelandesas hacia APEC han crecido con más rapidez que las exportaciones totales, constituyendo ahora el 74% de las exportaciones del país. Las importaciones de APEC se suman al 72% de las importaciones neozelandesas. Los principales socios comerciales de la región son Australia, Japón y EEUU, mientras que

los principales productos de exportación son productos agropecuarios y también, el aluminio (2002:14).

La CEPAL (2006:133) sugiere que la experiencia alcanzada por parte de Chile y Nueva Zelanda durante este primer periodo de insertarse con éxito en la región de Asia Pacífico redundará en importantes beneficios a la hora de desplegarse sobre los mercados de China y la India y competir con las exportaciones de estos dos países en el mercado mundial.

## 5 Conclusiones

Tanto Chile como Nueva Zelanda iniciaron un proceso de reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias al libre comercio dentro de un marco de integración regional: Chile dentro del Pacto Andino, y Nueva Zelanda dentro del pacto comercial con Australia, ANZCERTA. Mientras que la liberalización comercial, dentro del paradigma del NME, repercutió en la retira de Chile del Pacto Andino (1976), por las medidas unilaterales de rápida apertura comercial de este país, en Nueva Zelanda la extensión del pacto comercial con Australia se amplió a medida que se profundizaba la transición económica neoliberal, implementando el arancel cero inmediatamente a todas las importaciones de Australia, y reduciendo lentamente las barreras comerciales frente a otros países. El proceso de liberalización comercial transcurrió mucho más rápidamente en Chile que en Nueva Zelanda donde las restricciones no arancelarias (restricciones cuantitativas de importación) constituían el principal instrumento proteccionista.

La experiencia de Chile entre 1976 y 1981 muestra el impacto perjudicial al sector productivo de un drástico programa de liberalización de comercio acompañado por una apreciación real de la moneda. En contraste, la renovada reducción de los aranceles acometida por Chile entre 1983 y 1991 tuvo más éxito y durabilidad porque fue acompañada por una significativa devaluación real que favoreció al sector exportador (y quizá también por la mayor participación de exportaciones alternativas en la canasta exportadora). En Nueva Zelanda, la devaluación del 20% anterior a la apertura comercial evitó el efecto perjudicial de las importaciones a la producción nacional que experimentó Chile, aunque aun así, la estructura del sector productivo se desarticuló en ambos países. En Chile, el proceso no fue indiferente a las coyunturas económicas del país. Por los severos efectos de la crisis de 1982-83, los aranceles fueron alzados temporalmente para proteger al sector productivo nacional; más recientemente en 2000, Chile ha aumentado los aranceles de productos lácteos para proteger los productores nacionales. Además se destaca la intervención del Estado chileno en el sector forestal para fortalecer el desarrollo de este sector en aras a asegurar su competitividad en el mercado internacional. Esto contrasta con la falta de actuación semejante frente al sector manufacturero al iniciar las reformas neoliberales que devino en la quiebra de numerosas empresas manufactureras.

En los dos países, la recuperación económica en los noventa se debe al crecimiento de las exportaciones, en particular, las exportaciones no tradicionales (Agosin, 1999:95), mientras las inversiones extranjeras también redundaron en beneficios para ambos países. La diversificación de los mercados de destino significa que ninguno de

ellos posee un socio comercial natural (es decir, un socio que represente más del 50% del intercambio comercial). A finales del siglo veinte, los dos países compartían cuatro de sus cinco principales mercados de destino: EEUU, Europa, Japón y el resto de Asia. La quinta área era Australia para Nueva Zelanda y América Latina para Chile, con el mismo porcentaje del 20% en ambos casos (Pacheco, 1997:84).

En ambos países, la vulnerabilidad de la economía ante los *shocks* externos ha disminuido como consecuencia de la diversificación de las exportaciones, tanto en términos de productos y servicios como de mercados de destino. En el caso de Chile, las exportaciones de productos no-cobre aumentaron del 37% en los setenta al 60% en los noventa (Ffrench-Davies, 1999:163). Mientras en Nueva Zelanda el sector exportador aún se basa en productos agropecuarios, gracias al alto nivel de competitividad alcanzado, las empresas claves del sector han comenzado a invertir en el exterior, de modo que las inversiones neozelandesas en Chile han sido principalmente empresas conjuntas en los sectores forestales y de productos lácteos.

Mientras ambos países se caracterizan por ser exportadores de materias primas o de productos primarios con un grado de industrialización relativamente bajo, un reto importante será potenciar el desarrollo de exportaciones basadas en un mayor grado de elaboración para favorecer la generación de valor añadido (en este sentido, véase CEPAL 2006:143). El logro de la competitividad internacional en bienes de mayor nivel tecnológico exige una inversión por parte del Estado en programas para mejorar la calificación de la mano de obra, y una acción por parte del Estado dirigida a incentivar inversiones por parte del sector privado en sectores donde los dos países puedan adquirir ventajas comparativas a medio o largo plazo, como en el caso del sector forestal y de pesca chilenos. No obstante, como puntualiza la CEPAL (2006:134,141), el desarrollo y la competitividad no bastan para asegurar la inserción internacional a largo plazo, sino que los países exportadores de materias primas deben invertir estratégicamente en programas de innovación<sup>9</sup>, lo cual necesariamente apunta a un diálogo y colaboración entre empresas privadas, instituciones académicas centradas en la investigación y entes estatales tanto para administrar fondos y otros incentivos para la inversión en la investigación y el desarrollo como para suministrar información sobre mercados internacionales, promover la producción nacional y proyectar una imagen positiva del país para inversores y turistas<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Este informe destaca la diferencia entre la investigación y la innovación sosteniendo que “Las invenciones ...se transforman en innovaciones cuando se comercializan y adquieren valor; en este sentido, la empresa privada es el actor central en dicha transformación, por lo que la alianza entre el ámbito académico y el mundo de los negocios pasa a ser fundamental” (CEPAL, 2006:141).

<sup>10</sup> Los entes estatales de *ProChile* (<http://www.prochile.cl/>) y *New Zealand Trade and Enterprise* (<http://www.nzte.govt.nz/>) con su red internacional de sedes en países y regiones estratégicos han contribuido a estas últimas funciones.

## Bibliografía

Agosin, M. R. y Ffrench-Davis, R. (1993) "Trade Liberalization in Latin America". *CEPAL Review* 50.

Agosin, M. R. (1999) "Comercio y crecimiento en Chile." *Revista de la CEPAL* 68. CEPAL.

Álvarez R. E. (2004) Desempeño exportador de las empresas chilenas: algunos hechos estilizados. *Revista de la CEPAL* 83. CEPAL.

Australian Department of Foreign Affairs and Trade (2002) *The APEC Region Trade and Investment 2002*. Market Information and Analysis Section: Australia.

Boeker, H. P. (1993) *Latin America's Economic opening and the rediscovery of Foreign Investment*. En: Boeker, H. P. (ed.) *Latin America's Turnaround*. California: Institute for Contemporary Studies.

Bollard, A. (1987) *More market: the deregulation of industry*. En: *Economic Liberalization in New Zealand*, Bollard, A. y Buckle, R. (ed.), Allen & Unwin.

CEPAL (2005) Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. CEPAL.

CEPAL (2006) Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005-2006. CEPAL.

Clark, X. (1996) "Comercio de Chile con APEC: Barreras arancelarias y no arancelarias". Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), 42, pp. 83-115.

Cousiño, J. A. (1999) "La inserción de Chile en el Pacífico: 20 años después". *Estudios Internacionales*, 126, pp.40-60.

Dalziel, P. y Lattimore, R. (1991) *The NZ Economy: a briefing on reforms*. Oxford University Press.

Déniz Espinós, J. A. (1992) "La política económica neoliberal y sus efectos socioeconómicos. El caso de Chile". *Cuadernos Americanos*, 32, p. 77-87.

Department of Foreign Affairs and Trade (1994) *The Apec Region: Trade and Investment*. Australia.

Edwards, Sebastian (1986) *Stabilization with Liberalization: An Evaluation of Ten Years of Chile's Experience with Free Market Policies, 1973-1983*. En: *Economic Liberalization in Developing Countries*. Choksi, Armeane y Demetris Papegeorgiou (eds.). Basil Blackwell, Oxford.

Edwards, S. (1995) *Crisis and Reform in Latin America*. Oxford University Press.

Ffrench-Davis, R. (1988) "Esbozo de un planteamiento neoestructuralista" *CEPAL*, 34.

**Louisa Buckingham:** Del proteccionismo a la desregulación en Chile y Nueva Zelanda (segunda parte) 36  
*Ciencias Sociales Online*, Marzo 2008, Vol. V, No. 1 (21 - 38).  
Universidad de Viña del Mar-Chile

French-Davis, R. (1991) "Desarrollo económico y equidad en Chile: herencias y desafíos en el retorno a la democracia." Colección estudios CIEPLAN No 31, pp. 31-51.

French-Davis, R. (1999) *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*. McGraw Hill, Santiago.

Government Press Publications (1995) *Statistics New Zealand*. Wellington: Government Press Publications.

Harberger, C. A. (1986) *A Primer on the Chilean Economy, 1973-1983*. In: *Economic Liberalization in Developing Countries*. Choksi, Armeane y Papegeorgiou (eds.). Oxford: Basil Blackwell.

Hecht Oppenheim, L. (1999) *Politics in Chile*. Colorado: Westview Press.

Malamud, C. (1995) *América Latina, siglo XX. La búsqueda de la democracia*. Madrid: Editorial Síntesis.

Massey, P. (1995) *Market Liberalization in a Developed Economy*. London: Macmillan Press Ltd.

Meller, P. (1996) *Un siglo de economía política chilena*. Santiago: Andres Bello.

Moguillansky, G. (2006) "La innovación en la industria del vino", documento preparado para el Proyecto Determinantes e impacto de la innovación en industrias exportadoras en Chile, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), Universidad Adolfo Ibáñez (UAI), abril.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (1996) *Economic Surveys: New Zealand*. Paris: OCDE.

Pacheco, M. (1997) "Las reformas económicas en Nueva Zelanda: antecedentes para el caso chileno". *Estudios Internacionales*, 4, pp.81-90.

Pampillón Olmedo, Rafael (1999) *Análisis económico de países: Teoría y casos de política económica*. Madrid: McGraw Hill.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)(1994), *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press.

Rayner, T. (1988) *New Zealand in the world trading economy*. En: Rayner, T., Layton, B., Wooding, P., Rose, D. & Sutch, H. *New Zealand in a changing world: the management of economic change*. Papers presented at a conference held in Dunedin, 17-19 August, 1988. Institute of Policy Studies. Wellington: Victoria University Press.

Regional Surveys of the World (1999) *South America, Central America and the Caribbean*. London: Regional Surveys of the World.

**Louisa Buckingham:** Del proteccionismo a la desregulación en Chile y Nueva Zelanda (segunda parte)

37

*Ciencias Sociales Online*, Marzo 2008, Vol. V, No. 1 (21 - 38).

Universidad de Viña del Mar-Chile

Torrealba, F. S. (1999) "La inversión en el sector agroindustrial chileno." *Serie Reformas Económicas 46*, CEPAL.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (1984) *Handbook of Trade and Development Statistics*. New York: UNCTAD.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2006) *Handbook of Trade and Development Statistics*. New York: UNCTAD.

### **Páginas de Internet consultadas**

ProChile (Dirección de promoción de exportaciones)  
[www.prochile.cl](http://www.prochile.cl)

New Zealand Trade and Enterprise  
[www.nzte.govt.nz/](http://www.nzte.govt.nz/)

Asia Pacific Economic Conference (APEC)  
[www.apecsec.org.sg](http://www.apecsec.org.sg)

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo / United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)  
<http://www.unctad.org>

Comisión económica para América Latina (CEPAL)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)