



Año 24 No. 88

Octubre - Diciembre 2019

# Revista Venezolana de Gerencia



UNIVERSIDAD DEL ZULIA (LUZ)  
Facultad de Ciencias Económicas y Sociales  
Centro de Estudios de la Empresa

ISSN 1315-9984

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons  
Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.  
[http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es\\_ES](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es_ES)



# Proceso exportador de manufacturas en Chile: un análisis de carácter documental

Ganga Contreras, Francisco<sup>1</sup>

Varas M., Héctor<sup>2</sup>

López V., Carolina<sup>3</sup>

## Resumen

Luego de haber vivido durante muchos años bajo una política comercial proteccionista (con altos aranceles), Chile apostó por la apertura económica tanto unilateral como bilateral a partir de 1973, cuando puso en práctica una estrategia de integración hacia mercados internacionales, promoviendo la inversión extranjera y el acceso a capitales externos. Considerando tal contexto, el presente trabajo tiene como propósito central: analizar, el proceso exportador chileno de manufacturas, con la finalidad de conocer el impacto que han tenido los tratados que el país fue firmando con diversos estados para integrarse a este tipo de comercio internacional. Se apoya en un estudio de carácter documental que utiliza artículos científicos y documentos (principalmente decretos) que abordan el tópico. Se hace referencia a un acápite de la integración de Chile con América Latina, se indaga en la evolución, especialmente de las exportaciones de manufacturas, y se exploran las posibles relaciones del comportamiento del tipo de cambio con el volumen de éstas. Se concluye que el proceso de integración bilateral aumentó el volumen de exportaciones totales y de manufacturas y que el comportamiento del tipo de cambio no ha sido un factor determinante de este incremento.

**Palabras clave:** Apertura Económica; Comercio Internacional; Acuerdos Comerciales; Promoción de Exportaciones; Integración de mercados.

Recibido: 22-05-19    Aceptado: 16-09-19

<sup>1</sup> Administrador Público, Licenciado en Administración, Magíster en Administración de Empresas, DEA en Organización de Empresas, Doctorado en Administración de Empresas, Doctorado en Gestión Estratégica y Postdoctorado en Ciencias Humanas. Actualmente es Consultor Internacional e Investigador del Programa en Gobernanza e Inclusión Organizacional de la Universidad de Los Lagos-Chile. Correo postal: República N° 517, Universidad de Los Lagos, Chile. Correo electrónico: fganga@ulagos.cl

<sup>2</sup> Ingeniero Comercial, Licenciado en Ciencias de la administración de Empresas, Máster en Comercio Internacional, Magíster en Estudios Internacionales, Magíster en Dirección Estratégica, Ph.D. Business Administration. Actualmente es Vicerrector Administración y Finanzas Universidad Arturo Prat, Profesor Asociado de la Universidad Arturo Prat-Chile. Correo postal: Avda. Arturo Prat 2120, Universidad Arturo Prat, Iquique, Chile. Correo electrónico: hvaras@unap.cl

<sup>3</sup> Ingeniero Comercial, Licenciado en Ciencias de la administración de Empresas, Máster en Comercio Internacional, Ph.D. Business Administration. Consultora de Empresas. Actualmente es Gerente de CEADE consultores. Correo postal: Calle A 3825, Dunas del Mar, Iquique, Chile. Correo electrónico: clopez@ceade.cl

# *Manufacturing export process in Chile: a documental analysis*

## **Abstract**

After having lived for many years under a protectionist commercial policy (with high tariffs) Chile bet on the economical opening both unilateral and bilateral as of 1973, when a strategy of integration towards international markets was put in practice, promoting foreign investment and external capital access. Considering such context, the present paper has as main objective to analyze the Chilean manufacturing export process with the end of getting to know the impact that these treaties that have been signed by the country with different states have had, to integrate to this type of international commerce. It is supported through a documentary study that uses scientific documents (primarily decrees) that deal with the topic. References are made concerning a subparagraph about the Chilean integration with Latin-America, its evolution is examined, especially from manufacturing exportations and the possible relation between exchange rate behaviors and their volume. Se hace referencia a un acápite de la integración de Chile con América Latina, se indaga en la evolución, especialmente de las exportaciones de manufacturas, y se exploran las posibles relaciones del comportamiento del tipo de cambio con el volumen de éstas. It is concluded that the bilateral integration process, increased the total exports volume and the manufacturing process, and that the type of exchange rate behavior has not been a determining factor of this increase.

**Keywords:** Economic openness; International commerce; commercial agreements; exports promotions; markets integration.

## **1. Introducción**

Durante el primer trienio de la década de los años setenta, época del gobierno de la Unidad Popular en Chile, el país presentó dificultades económicas, sociales y políticas. Ellis, Odriozola, et al (2013), expresan que Chile en 1973 enfrentaba una crisis económica con una caída del Producto Bruto Interno (PIB) del 4%, una inflación anual del 600% y un déficit fiscal mayor al 10% del PIB.

La apertura económica comenzó a finales de 1973, posterior al golpe militar, Cauas y De la Cuadra (1981) señalan que las condiciones iniciales

de este proceso fueron con aislamiento y limitaciones a las importaciones con tarifas de 105% en promedio, con una moda de 90%, y con un 50% de los ítems arancelarios afectos a derechos que excedían el 80%. Todo ello unido a las restricciones para arancelarias como depósitos previos para importar del orden del 10.000% durante 90 días. Se requería aprobación para importar 2.278 posiciones arancelarias con tipos de cambios múltiples. Estas políticas favorecían las importaciones de materias primas y restringían las de mayor valor agregado para bienes de consumo manufacturados, con un

aumento significativo de los costos de importación.

En octubre de 1973 se inició la desgravación arancelaria complementada con devaluaciones cambiarias periódicas producto de las variaciones constantes del precio del cobre a inicios de los años setenta; las exportaciones totales aumentan progresivamente con el apoyo gubernamental de ProChile (entidad encargada de promover las exportaciones de productos y servicios de Chile y contribuir a la difusión de la inversión extranjera y al fomento del turismo).

A partir de 1982 la nación debe enfrentar la crisis de la deuda externa, recurre a continuas devaluaciones del tipo de cambio e incrementa y diversifica sus exportaciones. Con el retorno de la democracia y producto de una estrategia de apertura económica bilateral se impulsan las exportaciones de manufacturas a través de acuerdos comerciales con diversos países de América Latina, América del Norte, Europa y otros. Chile consigue mantener un crecimiento sostenido desde US\$ 618 millones en 1990 (Banco Central de Chile, 2000) a US\$ 29.114 millones alcanzados durante 2018 (Banco Central de Chile, 2019).

El fenómeno ha sido complejo e interesante, de ahí lo oportuno de llevar a cabo una investigación de carácter documental cuyo objetivo es analizar el proceso de exportación de manufacturas en Chile, con la finalidad de conocer la incidencia de los tratados que el país fue suscribiendo con diversos estados para integrarse a este tipo de comercio internacional, las instituciones e instrumentos que fueron necesarios, su comportamiento y relación con el tipo de cambio real, entre otros aspectos como:

subsidios, financiamiento, seguros, instrumentos de fomento productivo, programas e instituciones de apoyo a las exportaciones, referidos por Macario (1998).

Con este fin se revisaron las principales publicaciones sobre el proceso exportador de manufacturas en Chile, los tratados comerciales bilaterales con sus socios comerciales, el apoyo a la promoción de exportaciones por la entidad gubernamental Prochile con su respectivo análisis de información estadística relacionada con las exportaciones y el tipo de cambio.

## **2. Análisis del proceso exportador de Chile**

En las siguientes secciones, se detalla el proceso de exportación en Chile

### **2.1. Proceso de apertura económica**

Durante varias décadas, de acuerdo con lo referido por (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales-DIRECON, 2009: 58), Chile mantuvo una política comercial proteccionista con elevados aranceles y con diversas restricciones no arancelarias. Sobresale que a comienzos de 1974 el arancel promedio simple era 100% aproximadamente, con 57 tasas arancelarias distintas que fluctuaban entre 0% y 220%.

Asimismo, se caracterizaba por la aplicación de sobretasas para distintos bienes y medidas no arancelarias como depósitos previos, prohibiciones y cuotas; al mismo tiempo, la política cambiaria estaba orientada a la protección del mercado interno. A mediados de 1972, dada una fuerte y creciente escasez

de divisas, se estableció un sistema de cambio múltiple con ocho precios distintos respecto al dólar; se practicó una discriminación entre inversiones nacionales y extranjeras; un control de divisas, con un sistema financiero con normas crediticias rigurosas y trato diferenciado a la banca extranjera, junto con un proceso de industrialización de sustitución de importaciones.

En 1973 la política exterior económica de Chile cambió radicalmente; se inicia una apertura unilateral con una nueva modalidad implementada por el Gobierno Militar orientada a la asignación de recursos mediante una economía de mercado, donde se minimiza el rol del Estado y se enfatiza en la actuación del sector privado.

Se implementó una estrategia de integración hacia mercados externos, se promueve la inversión extranjera y la búsqueda de mayor acceso a mercados de capitales en el exterior. Se aplicó una reducción progresiva de aranceles desde 1974 a 1977 y se instauran, a partir de 1979, aranceles del 10% para el universo de las importaciones, lo que se complementa con un tipo de cambio único.

La promulgación del Decreto Ley 600 en julio de 1974 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1974), instituye la regulación de la inversión extranjera en el país, caracterizada por un trato nacional, resguardando los derechos de propiedad, remesas de utilidad y repatriación del capital de los inversionistas del exterior. Razón fundamental por la que Chile se retiró del Pacto Andino, que hacía énfasis en la nacionalización progresiva de la inversión extranjera después de algunos años de explotación.

El advenimiento de la democracia, a fines de los años ochenta, trae consigo

una política bilateral; no obstante, se continuó con el proceso de integración unilateral y se mantuvo la reducción de aranceles hasta alcanzar un 6% de arancel *ad valorem* en 2003.

La integración bilateral pretendía inicialmente abrir el comercio con naciones de Latinoamérica en el marco de ALADI (Acuerdo Latinoamericano de Integración), en la búsqueda de obtener beneficios recíprocos, especialmente con países que no habían tenido una apertura de tipo unilateral en los años ochenta y, por lo tanto, aún mantenían aranceles altos en comparación a los chilenos.

La búsqueda de negociaciones de igual desarrollo relativo se orientaba a liberar el comercio de los productos y servicios que requerían mayor grado de elaboración (bienes con cierto grado de manufactura), con el fin de complementar las exportaciones de materias primas a países desarrollados. Se avanzó considerablemente en el proceso de integración comercial mediante acuerdos bilaterales, que se clasifican como de alcance parcial (APP) y de complementación económica (ACE).

En aras de la integración con América Latina los acuerdos se firmaron en el contexto normativo de ALADI, ejemplo de ello:

a) Con los AAP a los países firmantes se otorgan preferencias arancelarias sobre la base de una rebaja porcentual respecto de los aranceles aplicados a las importaciones de países no participantes. Estas preferencias se conceden sólo para los productos que cada país negocia, es decir, cubren un número limitado de productos y no son los mismos para ambos países. Además, tienen una duración mínima de un tipo y pueden contener

normas respecto de reglas de origen, barreras paraarancelarias, cláusulas de salvaguardia, y retiro y renegociación de concesiones.

b) Los ACE tienen objetivos más amplios, para lo cual deben contener un programa de desgravación arancelaria para el o los sectores que se negocian, donde tienen que considerar también la eliminación de las restricciones no arancelarias.

Además, pueden incorporar disposiciones referentes a la coordinación de programas y estímulos gubernamentales con el fin de facilitar la complementación económica, las prácticas desleales de comercio, y la armonización de políticas e instrumentos.

Dichos acuerdos contienen normas de origen y cláusulas de salvaguardia, dado que el programa de desgravación de los ACE no abarca todos o la mayoría de los sectores y no necesariamente llevan a la constitución de zonas de libre comercio. Por medio de éstos, Chile, desde la década del noventa, mantuvo su proceso de integración bilateral en el contexto de América Latina y, a su vez, este tipo de acuerdo permitió la coordinación de programas y estímulos de gobierno en pos de la complementación económica, de prevenir prácticas desleales y armonizar políticas e instrumentos.

Los pactos citados son de alcance parcial, no permiten consolidar el libre comercio debido a normas de origen y cláusulas de salvaguardias. Tampoco posibilitan la consolidación de uniones aduaneras, pues no se unifican las políticas arancelarias para terceros países. Prevalece la Resolución 78, en la que el Comité de Representantes de ALADI aprobó el Régimen General de Asociación E, donde se califican como originarios de un país miembro

participante las siguientes condiciones:

a) A los productos elaborados íntegramente en el territorio de una de las partes exclusivamente con materiales provenientes de cualquiera de los miembros del acuerdo.

b) A productos mineros, vegetales, de origen animal o extraídos del mar en base a un anexo contenido en la misma Resolución.

c) A los bienes elaborados con materiales de países no participantes del acuerdo, siempre que resulten de una transformación sustancial definida como un salto en la clasificación arancelaria de ALADI.

d) A los bienes que se elaboran en procesos de ensamblaje o montaje, siempre que el valor CIF (Cost and Insurance and Freight) de los materiales provenientes de terceros países no supere el 50% del valor FOB (Free On Board) de exportación.

e) A los productos contenidos en un anexo especial, elaborados en el territorio de una de las partes cumpliendo con los requisitos especificados en ese anexo, los que consisten en que la materia prima provenga de un país signatario del acuerdo.

Chile en su categoría de país intermedio ha concedido una preferencia arancelaria de 12% a 34% a los "otros miembros" de ALADI y a países de menor desarrollo relativo y mediterráneos; sin embargo, de contraparte recibe el rango de preferencia de un 8% a 20% en función de la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) que deben otorgar los miembros de la ALADI y que consiste en el otorgamiento de una preferencia recíproca, de acuerdo a la categoría del país de que se trate, a todos aquellos productos no contenidos en las listas de excepciones determinadas por cada nación, así como la no aplicación de

restricciones no arancelarias, que en el caso de Chile contempla como máximo 960 ítems (ALADI, 1980).

Los acuerdos bilaterales con naciones desarrolladas coincidieron con dos factores políticos importantes, el primero que a inicio de los años noventa todos los países de América Latina habían logrado gobiernos democráticos y, el segundo, la iniciativa de América del Norte de conseguir acuerdos de integración, sustentados en la declaración de La Iniciativa de Las Américas, dada a conocer por el Presidente George Bush en 1990. Situación por la que Chile se inclinó en continuar con la integración con países latinos y también con los EE. UU (DIRECON, 2009).

Posteriormente, EE. UU. Priorizó el acuerdo de Libre Comercio con México, al que se incorporó luego Canadá, conformando el NAFTA (North American Free Trade Agreement). Se intentó negociar con el NAFTA, pero el Presidente Clinton no pudo bajo la modalidad de un "fast track" por decisión del Congreso de los EE. UU. Chile optó por tratar con cada uno de los países en forma separada.

De esa manera, se firma en diciembre de 1996 el primer Tratado de Libre Comercio con Canadá, lo que permitió adquirir experiencia en este tipo de tratados y negociar en base a las normativas propias del NAFTA. Se logró profundizar en los siguientes aspectos: materias arancelarias; compromisos que disminuyen importantes barreras no arancelarias como subsidios; procedimientos aduaneros y otros mecanismos discrecionales. Conjuntamente se incluyó un trato no discriminatorio a la exportación de los servicios y una adecuada protección a las inversiones recíprocas. Así lo señala el Ministerio de Relaciones Exteriores de

Chile (1997):

a) Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios entre los territorios de las Partes.

b) Promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio.

c) Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes.

d) Crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento del Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias.

e) Establecer lineamientos para la ulterior cooperación bilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios del Tratado.

Después de reiterados esfuerzos de negociación con los EE. UU. se firmó el Acuerdo de Libre Comercio en el año 2003, el que según el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2009), se trazó los objetivos de:

a) Estimular la expansión y la diversificación del comercio entre las Partes.

b) Eliminar los obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de mercancías y servicios entre las Partes.

c) Promover las condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio.

d) Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes.

e) Proteger en forma adecuada y eficaz y hacer valer los derechos de propiedad intelectual en el territorio de cada una de las Partes.

f) Crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento del Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias.

g) Establecer un esquema para una

mayor cooperación bilateral, regional y multilateral con el fin de ampliar y mejorar los beneficios del Tratado.

El acercamiento con Europa se reinicia en los años 90 gracias a un Acuerdo de Cooperación con la Unión Europea. En 2002 se suscribe un Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2003), cuyo propósito se resume en:

a) Profundizar el diálogo político sobre cuestiones bilaterales e internacionales de interés mutuo.

b) Intensificar la cooperación en materia política, comercial, económica y financiera, científica, tecnológica, social, cultural y de cooperación, así como en otros ámbitos de interés mutuo.

c) Aumentar la participación de cada parte en los programas marco, programas específicos y otras actividades de la otra Parte.

d) Expandir y diversificar la relación comercial bilateral entre las Partes, de conformidad con las disposiciones de la OMC y del propio Acuerdo.

Los esfuerzos de integración con América Latina continuaron y se alcanzan nuevos acuerdos de libre comercio con el Mercosur (1996), Perú (2006), México (1998), Centroamérica (1999) y Cuba (1999).

Las gestiones con Europa en materia de Libre Comercio incluyeron al EFTA firmado en 2003 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2004), y que se basó en el acuerdo logrado con la Unión Europea que reúne a Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza. Así Chile gana un acuerdo con toda la zona económica de Europa. Mientras que con Asia se suscribieron el Acuerdo de Asociación Económica Estratégica Chile Japón (2007), el Tratado de Libre Comercio con China (2005), el Acuerdo

de Libre Comercio con Corea (2003), los que igualmente tuvieron la meta de reducir las barreras arancelarias para el comercio de bienes y servicios. Asimismo, se generaron acuerdos de libre comercio con países de menor significancia económica comercial como Turquía (2009), Malasia (2010), y Australia (2011), entre otros.

## **2.2. Chile y los procesos de integración latinoamericana**

Chile abandonó el Pacto Andino en 1976 para evitar la restricción de inversión extranjera existente. El único acercamiento posterior fue la reincorporación como accionista de la Corporación Andina de Fomento (CAF) en 1992, donde se convirtió en accionista C junto a México, condición que le permitió obtener líneas de crédito y así financiar el comercio e inversiones conjuntas con los países miembros del Grupo Andino.

La apertura comercial de Chile evidencia una preferencia por la negociación bilateral con naciones miembros del Pacto Andino, pese a que se descarta una reincorporación a la agrupación. En este marco, se negoció un acuerdo de libre comercio con Venezuela, se estudió la posibilidad de uno con Colombia y se efectuó la negociación de preferencias con Bolivia, que más tarde se consolidó como tratado de libre comercio.

Chile continuó con su política bilateral de acuerdos con países de América Latina con distintos niveles de avance tendientes a una mayor apertura comercial. Determinados acuerdos permitieron consolidar zonas de libre comercio, otros con desgravaciones arancelarias de consideración y algunos constituyeron bases de



relaciones económicas bilaterales para negociaciones futuras con el fin de ampliar los acuerdos ya existentes.

En febrero de 1985 se suscribe un ACE con Uruguay y a mediados de 1990 comienza una etapa más activa de negociaciones bilaterales, lo cual coincidió con el retorno a la democracia, escenario que favoreció una nueva manera de integración económica entre países latinoamericanos y el movimiento global hacia la formación de bloques comerciales.

En 1990 se acuerdan las bases de la negociación de tres ACE bilaterales con Argentina, México y Venezuela. Dichos acuerdos compartían objetivos y contenidos como: tener programas de liberación de distintas intensidades y coberturas, lo que implicó la eliminación de barreras arancelarias y paraarancelarias y listas de excepciones con los productos excluidos del descarte de las barreras. Aun así, éstas no contemplaban las únicas trabas al comercio internacional, por lo que se promovieron iniciativas encaminadas a la liberalización del transporte, el intercambio de información sobre y cuando fuera posible la armonización, las normas fitosanitarias, zoonosanitarias y bromatológicas, las técnicas en general y la no discriminación en las compras estatales.

Como aspiración adicional se puede mencionar el aprovechamiento de los mercados ampliados con vistas a mejorar la competitividad en los mercados del mundo, para lo cual se buscó incluir mecanismos capaces de estimular la inversión extranjera recíproca y la formación de empresas con capitales de los países suscriptores.

Los acuerdos contienen normas sobre origen, dumping, subsidios y otras prácticas desleales de comercio,

cláusulas de salvaguardia, solución de controversias, administración del acuerdo, además de disposiciones comunes a los acuerdos de ALADI relativas a la adhesión de terceros países, vigencia y denuncia.

La cercanía geográfica con Argentina generó aspectos adicionales en comparación a los avistados con México y Venezuela, como la circulación de mano de obra y maquinaria; la promoción del turismo, la complementación y coordinación en los sectores minero, agrícola y hortofrutícola, infraestructura y energético y el tránsito de mercaderías hacia y desde terceros mercados. No obstante, hay una gran diferencia entre el acuerdo suscrito con Argentina y el de los otros dos países, lo que ratifica que la idea final no es la formación de una zona de libre comercio.

Conforme al Ministerio de Relaciones Exteriores (1999), las materias centrales en el Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y México fueron:

- a) El programa de liberación general,
- b) Las excepciones al programa general,
- c) Las normas para el comercio recíproco,
- d) Las disposiciones para la administración del acuerdo.

El programa de eliminación de las barreras al comercio recíproco se aplicó a una gran cantidad de bienes, excluyéndose los más sensibles para ambos países:

a) Desde enero de 1992, fecha de entrada de vigencia del Acuerdo, se eliminaron todas las barreras paraarancelarias para los productos del programa de liberación.

b) Segundo, a partir de esta fecha el arancel máximo para los bienes no incluidos en la lista de excepciones o

en alguna de las listas de desgravación especial fue de 10%. Este arancel máximo se redujo en 2,5% el 1° de enero de cada año hasta llegar a 0% en 1996.

El acuerdo consideró tres listas de productos sujetos a un programa distinto o totalmente exento de sus beneficios.

a) Una lista contempló los sectores sensibles que necesitaron un programa de desgravación lento con el fin de permitir su ajuste a la reducción de aranceles. El arancel máximo fue 10% desde la entrada en vigencia del Acuerdo, y las rebajas adicionales comienzan en 1994 para llegar a un arancel de 0% en 1998.

b) La segunda lista consideró todos los productos excluidos de los beneficios del Acuerdo, hasta una nueva negociación. Tanto México como Venezuela incluyeron los productos que no pueden ser liberados porque eran altamente sensibles a la competencia externa, debido a que la eliminación del arancel tendría un gran impacto en el presupuesto fiscal para mantener la solidez de una política sectorial o por limitaciones constitucionales.

c) La tercera lista, los vehículos (automóviles, camionetas, camiones y buses), se encontraron bajo un tratamiento especial por el hecho que en los dos países existían políticas especiales en este sector. Los bienes acá se excluyeron hasta el 1 de enero de 1996, cuando el arancel para el intercambio recíproco se redujo a 0% en los dos países, y en México se eliminaron las restricciones no arancelarias existentes, que constituían la barrera efectiva a las importaciones, para las exportaciones chilenas.

La aplicación del dumping, los subsidios a las exportaciones y otras pautas de efecto equivalente quedaron prohibidas. De ser usadas, el país

afectado podía recurrir a las medidas de su legislación, siguiendo los criterios y procedimientos acordados en el GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), de aquel entonces.

En cuanto al empleo de los instrumentos de promoción a las exportaciones en el comercio recíproco, el acuerdo sólo se refiere a los subsidios, obviando los drawback, comúnmente objetados en acuerdos de libre comercio. Por su parte, los mecanismos de incentivos a las exportaciones se eliminarían cuando su destino fuese otros países miembros de un acuerdo de libre comercio.

En 1985 Chile y Uruguay suscribieron un ACE que avalaba el otorgamiento de preferencias arancelarias del 100% generalmente, en razón del arancel a terceros países para un grupo exclusivo de productos negociados. En lo que concierne a la materia paraarancelaria, ambas naciones se comprometieron a no aplicarla a los productos negociados en el acuerdo.

En síntesis, los acuerdos suscritos por Chile, con diversos países del mundo y de Latinoamérica, tuvieron como resultado una reducción de los aranceles a las importaciones y favorecieron el intercambio comercial, lo que permitió el aumento de las exportaciones de materias primas y manufacturas.

### **3. Evolución de la capacidad exportadora chilena**

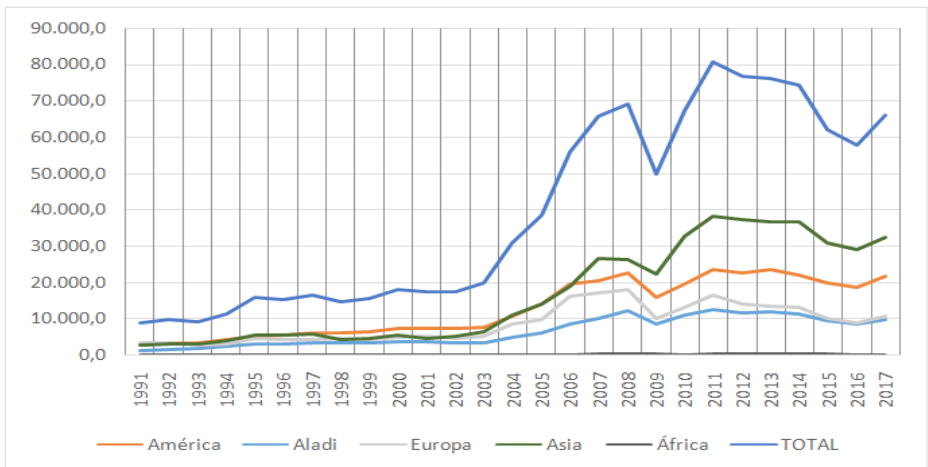
En las subsecciones siguientes se incluye información que describe la evolución de la capacidad exportadora chilena, considerando el proceso de exportación y el desarrollo de las exportaciones de manufacturas en Chile, fundamentalmente.

### 3.1. Proceso exportador de Chile

La intensificación de la apertura comercial de Chile, desde el retorno a la democracia y el reforzamiento de negociaciones de carácter bilateral, trajo consigo el aumento del intercambio comercial tanto de exportaciones como de importaciones unido al desarrollo de la economía del país.

El gráfico 1, describe la tendencia de un comportamiento similar para todas las zonas económicas cuyo destino son las exportaciones de Chile. Como puede observarse en 1991 las exportaciones alcanzaron US\$ 10.000 millones de dólares estadounidenses aproximadamente, cifra que fue creciendo anualmente hasta llegar a un valor cercano a los US\$ 80.000 millones de dólares.

**Gráfico 1**  
**Exportaciones chilenas clasificadas por zonas económicas (Fob Mmus\$) 1991-2017**



Fuente: Servicio Nacional de Aduanas

### 3.2. Desarrollo de la exportación de manufacturas en Chile

El crecimiento de las exportaciones

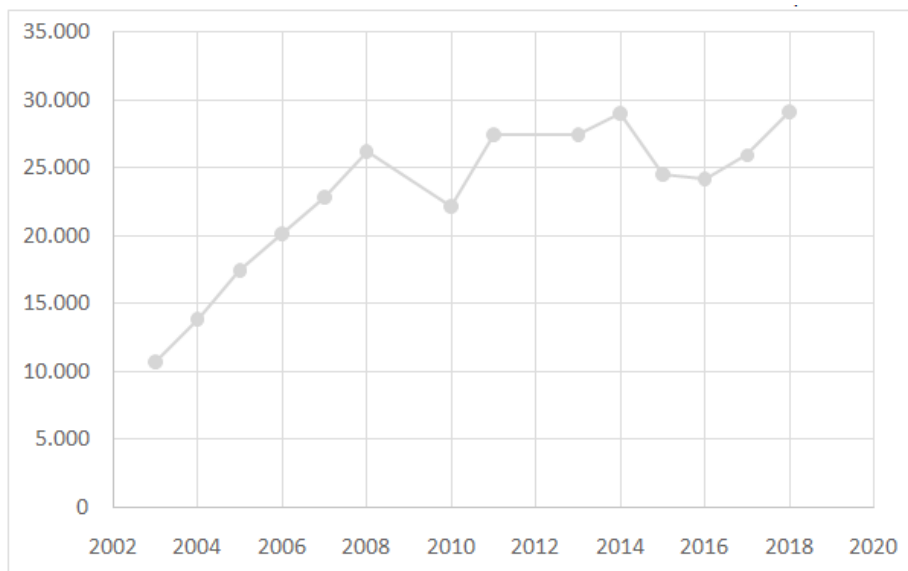
de manufacturas que se proyecta en el gráfico 2 manifiesta un comportamiento afín al del total de las exportaciones esbozadas en el gráfico 1. En este sentido, es posible apreciar el aumento

de las exportaciones de manufacturas de 10.716 millones de dólares desde el año 2003, para alcanzar cifras inferiores de 29.114 millones de dólares en 2017, en correspondencia con las estadísticas del Banco Central de Chile.

Las exportaciones de manufacturas han tenido una propensión similar a las totales del país en esta última década. Ambas tendencias muestran el impacto

de la Crisis Económica Internacional Subprime, dada la disminución ocurrida el año 2009. Por lo que se puede deducir que la apertura de carácter bilateral ha beneficiado las exportaciones, de acuerdo a su crecimiento y a los tratados internacionales de libre comercio firmados por Chile y sus socios comerciales.

**Gráfico 2**  
**Exportaciones industriales en millones Us\$ Fob**



Fuente: Elaboración propia a partir de antecedentes del Banco Central de Chile

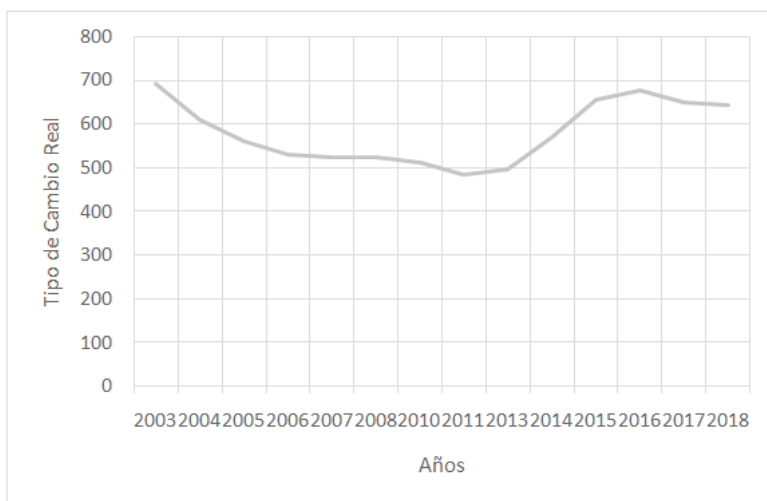
La política de tipo de cambio aplicada durante los años noventa fue regulada por una banda cambiaria con oferta y demanda de divisas por parte del Banco Central (Rojas, 1996), para mantenerla en su rango limitada por sus precios máximo y mínimo en función del

dólar acuerdo. En septiembre de 1999, Chile optó por una política cambiaria libre que mantiene desde entonces y que ha fluctuado con arreglo a la oferta y demanda de divisas afectada por los precios internacionales de las materias primas, principalmente el cobre; algunos

productos elaborados que el país exporta; importaciones nacionales tanto para bienes de inversión como de consumo; el comportamiento de la inversión extranjera en Chile y de las

inversiones de empresas nacionales en el exterior; y el precio de las monedas de países relacionados comercialmente con Chile, entre otros (gráfico 3).

**Gráfico 3**  
**Tipo de cambio real promedio anual**



**Fuente:** Elaboración propia de antecedentes del Banco Central de Chile

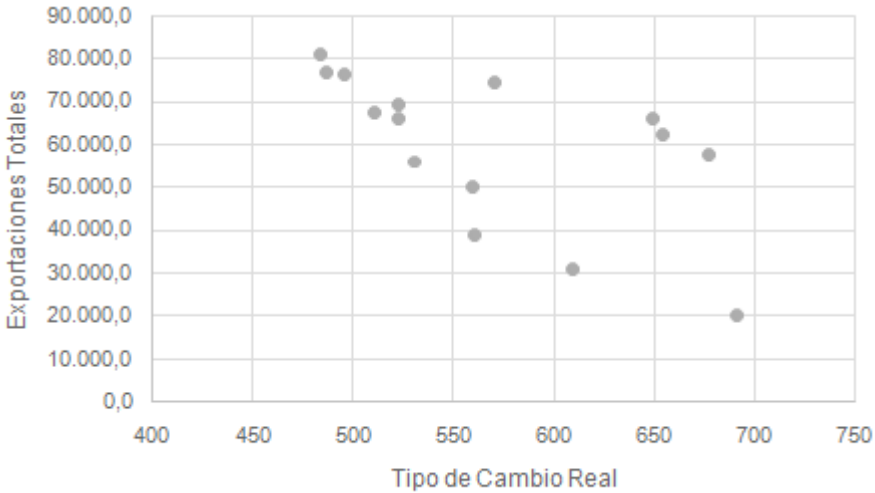
Al relacionar los gráficos 1 (total de exportaciones) y 3 (tipo de cambio real), se obtiene el 4, con su respectivo diagrama de dispersión, considerando los valores de los años 2003 al 2017.

Teniendo en cuenta los datos del gráfico 4 se aprecia claramente que no existe una correlación directa con el tipo de cambio real y el volumen total de exportaciones, lo que fue corroborado

con el cálculo de su correlación lineal a partir de los mismos datos, cuyo valor resultante es  $-0,60$ , valor negativo.

Por otra parte, la relación de los gráficos 2 (exportaciones industriales) y 3 (tipo de cambio real), entre los años 2003 y 2018, deriva en el gráfico N° 5 de dispersión.

**Gráfico 4**  
**Relación exportaciones totales (Mill. De Us\$)**  
**Y tipo de cambio real (\$/1Us\$)**



Fuente: Elaboración propia con antecedentes del Banco Central de Chile y Servicio Nacional de Aduanas

En este caso, al igual que en la situación anterior, no se presenta una relación entre exportaciones de manufacturas y tipo de cambio, donde la correlación determinada resultó ser  $-0,32$ , también negativa. Conforme a estos antecedentes el tipo de cambio real no logra explicar suficientemente el éxito de las exportaciones chilenas en el tiempo.

#### **4. Incentivos gubernamentales a las exportaciones chilenas**

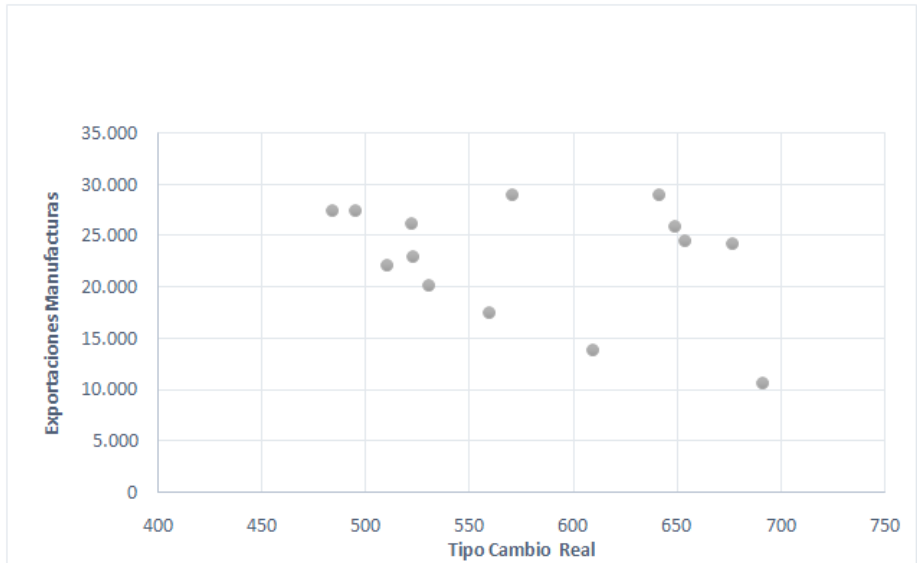
En 1974 se crea Prochile, organización pública cuya labor fundamental recaía en la promoción de exportaciones. Inicialmente se

denominó Instituto de Promoción de Exportaciones y luego, en 1979, cambia su nombre a Dirección de Promoción de Exportaciones. La entidad ha contribuido activamente en el proceso de expansión exportadora, a través de sus acciones de promoción de los negocios internacionales.

Existen escasos estudios de impacto de los programas Prochile en las exportaciones; a pesar de ello sobresalen:

El análisis del impacto de los fondos empleados por Prochile en el proceso de exportaciones como el FPE (Fondo de Promoción de Exportaciones), que financia actividades de promoción de exportaciones, con la aspiración de

### Gráfico 5 Relación Exportaciones Industriales (Mill. De Us\$) Y Tipo De Cambio Real (\$/1Us\$)



Fuente: Elaboración propia con antecedentes del Banco Central de Chile y Servicio Nacional de Aduanas

diversificar la oferta exportable nacional y de aumentar el valor agregado de los bienes y servicios producidos en Chile, aunque su fin esencial radica en apoyar la competitividad de la economía por medio de las exportaciones no tradicionales. Sus objetivos específicos apuntan a incentivar el crecimiento de la base exportadora, promover el desarrollo exportador de las regiones y ampliar la oportunidad de exportaciones a pequeños y medianos empresarios.

El FPE posee tres líneas concursables de acción: prospección, penetración y permanencia y otra no concursable que involucra el apoyo al desarrollo exportador, a la búsqueda y ampliación de los mercados, al

sistema de formación e información y al posicionamiento de Chile en el exterior.

Los investigadores Escobar, Aedo y Henríquez de la Universidad Alberto Hurtado realizaron un estudio a solicitud del Ministerio de Hacienda, la Dirección de Presupuestos para el período de 1990 a 2001 (Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, 2002), donde usaron algunas bases de datos de beneficiarios de Prochile de 1999 a 2001 y documentos en archivo (1996 a 1999). En la evaluación del impacto del FPE se empleó información de exportaciones de 1990 a 2001 de Aduanas y del Banco Central de Chile, se aplicaron entrevistas focalizadas y se levantaron encuestas a empresas

beneficiarias y no beneficiarias.

El sector exportador contaba en aquel entonces con 21.775 empresas que habían exportado desde 1991, de ellas 17.412 constituían potenciales beneficiarios, que podrían haber recepcionado el beneficio del FPE. Dos mil quinientas treinta y una (2.531) empresas fueron favorecidas entre 1996 y 2001. Sobre ello los autores expresan:

“Los beneficiarios del FPE tienen una buena satisfacción con su experiencia con el FPE (respecto del nivel de financiamiento; difusión, accesibilidad, claridad, simplicidad y atingencia de requisitos de postulación; apoyo de personal de Prochile; flexibilidad y prontitud de Prochile en tramitar postulaciones), tanto antes como después de la instauración del concurso debido a que obtienen evaluaciones superiores al valor medio (en escala 1 a 5 donde 3 es el valor medio correspondiente a regular). Tanto a nivel general como a nivel particular de cada una de las dimensiones, los beneficiarios empeoran su evaluación del FPE a partir de la instauración del concurso. En efecto la evaluación general del programa recibe una puntuación de 3,82 en el periodo 1996 a 1999 y 3,47 en el periodo 2000 – 2001” (Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, 2002).

La evaluación de impacto se efectuó con una metodología que consiste en la modelación de la probabilidad de las empresas para participar en el programa; luego se aplicó un método no paramétrico de estimación, modelo de vecinos cercanos, que identifica entidades similares a las beneficiarias para que actúen de manera comparativa por medio de dobles diferencias. Las variables finales son el volumen de exportación y las ventas.

Una metodología similar se usó al medir las variables intermedias relacionadas con innovación de bienes y servicios producidos, procedimientos y posicionamientos de empresas.

En lo que atañe a los efectos de la instauración del programa de concurso nacional de promoción de exportaciones en variables intermedias, los autores percibieron una valoración favorable, pero que tiende a decrecer antes y después de la implementación del concurso de forma significativa en un 5% en actividades de contacto a potenciales clientes y de concertar negocios de exportación (Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, 2002:2) lo que implica conocer a la competencia extranjera, contactar aliados estratégicos tanto extranjeros como nacionales, dar a conocer a la empresa, posicionar su imagen en Chile y el exterior y aprender de sus debilidades.

En términos relativos a las empresas de comparación, las firmas beneficiarias mostraron impacto positivo y significativo durante el periodo, con excepción de las variables referentes a innovaciones en procesos, a las que se les concede un valor superior en 2001 respecto a 1996.

En cuanto a las variables finales, el estudio no determinó resultados significativos en términos de exportaciones y ventas, siendo uno de los factores que no se consideran en análisis de largo plazo, dado que muchas de las empresas beneficiarias fueron no exportadoras. Si se contempla la observación sólo de las exportadoras de 1995 a 2001 (102 empresas), el resultado es positivo y significativo al 5% del FPE por el desempeño de las mismas.

Los autores resaltan que el presupuesto del FPE ha ido



disminuyendo en el tiempo estudiado y muestra de ello es que en 2001 éste se limitó solo al 55% de lo efectivamente planificado en 1996.

Álvarez (2011), al examinar en varios informes de la última década la repercusión de la promoción de exportaciones en las empresas chilenas advierte que el impulso de Prochile ha tendido a mejorar el desempeño de las entidades exportadoras, tomando en cuenta que los resultados son robustos cuando se emplean distintas fuentes de información y metodologías; no obstante, especifica que los efectos varían según el tipo de instrumentos, el indicador de desempeño evaluado y las características de las empresas.

Revela que en sus inicios Prochile organizó programas en función de tres áreas: i) Campaña de Posicionamiento Económico (CPE), ii) Programa de Promoción de Exportaciones (PPE), y iii) Sistema de Información Comercial (SIC). La CPE tenía la intención de difundir, fortalecer y posicionar la imagen del país, la marca "Chile", y que no participaran en el programa las empresas individualmente, sino asociaciones gremiales que cofinanciaban el costo de la campaña.

El PPE buscaba logros concretos en el desempeño exportador de la empresa en términos de penetración y diversificación de mercados, el sector privado cofinanciaba la actividad habitualmente por la vía de comités de empresas con objetivos comunes en los negocios internacionales. La participación mínima debía ser de cuatro, unidas por las asociaciones gremiales o con esfuerzos promocionales de Prochile. Preparaban misiones comerciales, de prospección de mercados, material promocional gráfico, intervención en ferias y eventos

internacionales, estudios de mercados, invitación a expertos, entre otros.

Desde esa perspectiva, se estudió si los instrumentos de Prochile incidían en que las PYMES manufactureras se convertirían en un exportador permanente y aunque se identificó que no, se llegó al consenso de que sí eran afectadas por otras herramientas de fomento exportador. Igualmente se corroboró que la innovación de procesos en outsourcing (externalización) y entrenamiento de trabajadores intensifican la probabilidad de exportar en forma constante.

Volpe y Carballo (2010), desarrollaron un trabajo más completo y con mayor cobertura, ocuparon información de todos los exportadores chilenos, desglosaron exportaciones por productos y país de destino, complementándola con cifras de actividades de promoción de Prochile (2002-2006). Estimaron los impactos por tamaños de empresas, lo que evidencia las diferencias en el efecto de los instrumentos y llegaron a la conclusión de que hay un impacto promedio positivo por la participación en Prochile relativo al crecimiento de exportaciones, al número de países de destino y de exportaciones por mercado y por producto.

Los antecedentes recopilados, revelan que las actividades de promoción de las exportaciones poseen un desempeño favorable en la actividad exportadora. De igual forma fue posible reparar, en que no necesariamente los exportadores de manufacturas se mantienen operando permanentemente.

## **5. Conclusiones**

A partir del 75, en Chile se impulsaron una serie de transformaciones que modificaron la fisonomía de la

economía, pasando paulatinamente de un sistema que estaba aislado del resto del mundo, a otro cuya peculiaridad principal era su integración a la economía global. Esta apuesta implicaba además, dejar en manos de las fuerzas del mercado, la mayor parte de las decisiones económicas.

Consecuencia de lo anterior, se suscitó una liberalización de las importaciones, fenómeno que provocó una serie de efectos inmediatos muy negativos, tales como: decrecimiento de los salarios, incremento del desempleo y una gran cantidad de empresas que terminaron quebrando. Sin embargo, y de manera complementaria, se pusieron en práctica políticas que permitieran apoyar el sector exportador, propiciando además, la realización de negociaciones multilaterales; las cuales se consolidan a partir de 1990.

Es importante dejar en claro, que la recopilación de información corresponde al período de 2007 a 2018 cuando dicha apertura ya se había afianzado. Sin embargo, en el análisis cualitativo se aprecian las incidencias de la integración bilateral de Chile con sus principales socios comerciales en el crecimiento de las exportaciones nacionales y especialmente en las manufacturas. En su mayoría los tratados comerciales recopilados y expuestos sintéticamente, conducen al libre comercio y al acrecentamiento del intercambio comercial, lo que influye en el incremento progresivo y sostenido de estas exportaciones.

Complementariamente, se logró identificar las principales publicaciones asociadas al esfuerzo de promoción de Prochile y sus posibles incidencias en las exportaciones de manufacturas.

Del mismo modo, se corroboró que el tipo de cambio real no ha sido

un factor relevante en el aumento de las exportaciones de manufacturas, al presentar una correspondencia negativa entre las variables.

Se considera que este trabajo sienta las bases para futuras líneas investigativas de carácter cuantitativo como: relacionar los Acuerdos Comerciales con Exportaciones de manufacturas por zonas económicas y profundizar en los impactos de los tratados en las exportaciones respectivas complementándose con balanza comercial; analizar la participación relativa de las exportaciones sobre el PIB real por sectores; estudiar la disminución de aranceles y para aranceles, como efectos de desgravación de los acuerdos comerciales y; examinar las incidencias de los esfuerzos promocionales en este tipo de ventas al exterior.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez, Roberto (2011), Efectos de los Instrumentos de Fomento Exportador: Algunas Lecciones. **Cuadernos Económicos de ICE**, No. 82, pp. 143-58.
- Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, (1980), Adhesión al Tratado de 1980: Requisitos, Procedimientos y Beneficios. Disponible en: [http://www2.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/66BDDF9DB4D8FE2C-03257C0B00654E42/\\$FILE/Adhesion\\_TM80.pdf](http://www2.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/66BDDF9DB4D8FE2C-03257C0B00654E42/$FILE/Adhesion_TM80.pdf)
- Banco Central de Chile (2000), **Índices de Exportación 1986-1999**. Disponible en: <https://www.bcentral.cl/web/guest/-/indices-de-exportacion-1986-1999>
- Banco Central de Chile (2019), **Exportaciones Industriales en millones US\$ FOB (s.f)**. Disponible en: <https://si3.bcentral.cl/ESTADISTICAS/Prin>

- cipal1/Excel/SE/COMEX/excel.html
- Cauas, Jorge y De la Cuadra, Sergio (1981), *La Política Económica de la Apertura al Exterior de Chile. Cuadernos de Economía*. No. 54-55, pp. 195-230. Disponible en:
- <https://repositorio.uc.cl/bitstream/handle/11534/16470/000333272.pdf?sequence=1>
- Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, DIRECON (2009). **Chile 20 años de negociaciones comerciales. B&B impresores**. Disponible en: <https://www.subrei.gob.cl/wp-content/uploads/2013/09/Chile-20-a%C3%B1os-de-negociaciones-comerciales1.pdf>
- Ellis, Martina, Odriozola, Victoria, et al (2013). Proceso de Apertura Económica en Chile Parte I. **Letras Internacionales**. Núm. 171-7 (2013) Disponible en: <https://revistas.ort.edu.uy/letras-internacionales/article/view/381>.
- Macario, Carla (1998), **Chile: de Las Políticas de Subsidio a las Exportaciones a las Políticas de Desarrollo de la Competitividad División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL**, Santiago. Enero de 1998. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34634/S9800548\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/34634/S9800548_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos (2002), Universidad Alberto Hurtado. Escobar, B. Aedo, C. & Henríquez, M. Evaluación de Impacto del Fondo de Promoción de Exportaciones, Informe Final. Chile.
- Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción; Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción (1974), **Decreto Ley 600 en julio de 1974**. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=74454>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (1997), **Decreto Supremo N° 1.020 de la República de Chile. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 05 de julio 1997**. Disponible en: <https://www.aduana.cl/tratado-de-libre-comercio-chile-canada/aduana/2007-02-28/101053.html>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (1999), **Decreto Supremo N° 1.101 de la República de Chile. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 31 de Julio 1999**. Disponible en: <http://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20070228101531.html>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2003), **Decreto Supremo N° 28 de la República de Chile. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 01 de febrero 2003**. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=207410>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2004), **Decreto Supremo N° 262 de la República de Chile. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 01 de diciembre 2004**. Disponible en: <https://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20070713/pags/200707131110133.html>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2009), **Decreto Supremo N° 12 de la República de Chile. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 28 de enero 2009**. Disponible en: <https://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20070711/pags/20070711115113.html>
- Rojas, Patricio y Vergara, Rodrigo (1996), *Política Cambiaria en Chile: Aspectos Teóricos y de Política Eco-*

nómica. **Cuadernos de Economía**, Año 33, No. 98, pp. 133-152.

Servicio Nacional de Aduanas Chile (2019). **Exportaciones Chilenas Clasificadas Por Zonas Económicas (FOB MMUS\$) 1991-2014**. Disponible en: <https://www.aduana.cl/series-estadisticas/aduana/2007-04-18/155859.html>

Volpe, Chirstian y Carballo, Jerónimo (2010), Beyond the Average Effects: The Distributional Impacts of Export Promotion Programs in Developing Countries. **Journal of Development Economics**, Vol. 92, No.2, pp. 201-214. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2009.02.007>.

- Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.  
[http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es\\_ES](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es_ES)