

Las reformas económicas en Nueva Zelanda: antecedentes para el caso chileno¹

Máximo Pacheco

En este trabajo se discuten algunas de las reformas económicas que tuvieron lugar en Nueva Zelanda a partir de 1984, trazando algunas similitudes y diferencias con el caso chileno. En la primera parte, se presentan algunas estadísticas económicas y sociales que comparan a ambos países, tales como el producto per cápita, la estructura de la economía, sus canastas exportadoras, el comportamiento de las principales variables macroeconómicas (producto, inflación y empleo) y algunos índices de competitividad internacional. En la segunda sección, se analizan las principales reformas económicas implementadas en Nueva Zelanda, estableciendo comparaciones con Chile. En particular, se revisan las reformas macro y microeconómicas y las del sector público, las cuales a su vez comprenden reformas de las empresas estatales y la modernización del Estado.

I. Aspectos generales.

1. Introducción.

Nueva Zelanda fue durante un largo período un país próspero. La principal actividad económica fue la agrícola; el Reino Unido constituía el mercado de destino más importante de las exportaciones agrícolas neozelandesas. A fines del siglo XIX, gracias al boom de estas exportaciones agrícolas, Nueva Zelanda era un país que tenía uno de los ingresos per cápita más altos del mundo, aun cuando tenía una población pequeña. A mediados del siglo XX, gracias al incremento del precio internacional de la lana, Nueva Zelanda estaba entre los 10 países con mayor ingreso per cápita del mundo.

¹ Presentación realizada en el panel "Nueva Zelanda, Australia y Chile: Perspectivas Comparativas de las Reformas Económicas", del Curso *Cambio de Siglo: Los Desafíos de Asia-Pacífico y de Chile*, organizado por el Instituto de Estudios Internacionales, Santiago, 5 al 13 de agosto de 1997.

Sin embargo, entre 1950 y 1984, la economía neozelandesa experimentó un proceso de declinación económica, el cual es revertido solamente en 1984 con un profundo programa de reformas económicas.

Nueva Zelanda consiste en dos islas situadas en el Océano Pacífico Sur, con un territorio de aproximadamente 270.000 km², lo cual es similar al territorio de Japón o el Reino Unido. La población de Nueva Zelanda es aproximadamente de 3,5 millones de habitantes; su estructura incluye un 85% de origen europeo, 10% maorí y 5% asiático (ver Cuadro N°1 para una comparación entre Nueva Zelanda y Chile).

El Estado moderno de Nueva Zelanda fue fundado con el Tratado de Waitangi en 1840, a través del cual, la población maorí cede la soberanía de las dos islas a la Corona inglesa. En consecuencia, análogamente a Australia y Canadá, el Jefe de Estado de Nueva Zelanda es el Monarca de Gran Bretaña, actualmente la Reina Isabel II.

Nueva Zelanda tiene un régimen de gobierno Parlamentario, el cual tiene una sola Cámara de Representantes, que es elegida democráticamente cada 3 años. El sistema de gobierno es parlamentario; i.e., el poder legislativo reside en el parlamento, y el poder ejecutivo es ejercido por un Consejo de Ministros del Gobierno, cuyos miembros son elegidos entre parlamentarios de la coalición gobernante.

Cuadro N°1

Territorio, Población y Producto Interno Bruto (PIB) Nueva Zelanda y Chile

	Territorio (miles de km ²)	Población (mill. hab.)	Densidad (hab/km ²)	PIB (millones US\$)	PIB per cápita (US\$)
Nueva Zelanda	268	3,5	13,0	48.090 ^a	13.740 ^a
Chile	757	14,2	18,6	67.300 ^a	4.740 ^a

Fuentes: New Zealand Debt Management Office, *Economic and Financial Overview*, 1995.

ANZ Banking Group, *New Zealand Country Report*, 1994.

Ministry of Foreign Affairs and Trade, *New Zealand Investment*, 1994.

^a Para Nueva Zelanda, año 1994; para Chile, año 1995.

2. Estructura de la economía.

La economía actual de Nueva Zelandia tiene un importante sector agropecuario complementado con industrias manufactureras y un sector productor de servicios. Aun cuando la importancia relativa en el PIB (Producto Interno Bruto) del sector agropecuario es relativamente reducida, los efectos indirectos y eslabonamientos productivos (*forward* y *backward linkages*) son muy importantes. En efecto, el procesamiento de productos agropecuarios (*forward linkage*) contribuye al incremento de las exportaciones; el uso de servicios productivos como input para el sector agropecuario (*backward linkages*) estimula la economía local.

El PIB de Nueva Zelandia es cercano a los US\$ 50.000 millones; el PIB/cápita es aproximadamente US\$ 14.000, vale decir, tres veces el de Chile (ver Cuadro N°1).

La estructura productiva de Nueva Zelandia es similar a la chilena (ver Cuadro N°2). Sin embargo, hay algunas diferencias que es interesante destacar.

Cuadro N°2

Estructura Productiva de Nueva Zelandia y Chile (PIB/clase de actividad económica)

	Chile	(%)	Nueva Zelandia	(%)
Agropecuario	436.293	7,5	5.414	9,3
Pesca	77.288	1,3	237	0,4
Industria Manufacturera	1.069.054	18,4	12.872	22,2
Servicios Financieros	802.313	13,8	7.366	12,7
Propiedad de Vivienda	234.600	4,0	5.914	10,2
Trans. y Comunicaciones	510.262	8,8	6.050	10,4
Electricidad, Gas y Agua	171.634	2,9	2.099	3,6
Minería	504.945	8,7	1.014	1,7
Construcción	346.746	6,0	2.808	4,8
Comercio, Hoteles y Rest.	1.098.601	18,9	11.391	19,6
Administración Pública	162.225	2,8		0,0
Servicios Personales	409.399	7,0	2.846	4,9
TOTAL	5.823.360	100,0	58.011	100,0

Fuente: idem Cuadro N°1.-

1) En la economía neozelandesa, la industria y el sector agropecuario desempeñan un rol relativamente más importante; sus participaciones relativas en el PIB alcanzan a 22,2% y 9,3% respectivamente. La competitividad internacional del sector agropecuario neozelandés es bastante alta; en este sentido se observa, que a pesar de que Nueva Zelanda posee el menor nivel de protección (y subsidios) de este sector dentro de la OECD, es capaz de competir y desplazar a los otros países de la OECD. En un mundo en el cual haya una reducción global de las barreras a las exportaciones agropecuarias, Nueva Zelanda experimentaría un importante rol en la expansión del comercio de carne, productos lácteos y horticultura. En cuanto a la industria, las ramas manufactureras relacionadas al procesamiento de productos agropecuarios representan el mayor porcentaje del sector (37%). Otras ramas manufactureras relativamente importantes son aquellas vinculadas a la existencia local de materias primas; por ejemplo, productos forestales (papel y productos de madera, 18%), procesamiento de minerales (21%), productos de lana (8%).²

2) Otros sectores en los cuales se observa una mayor importancia relativa en la economía neozelandesa respecto de la chilena son (ver Cuadro N°2.): transporte y telecomunicaciones (10,4%) y servicios de utilidad pública (electricidad, gas y agua) (3,6%).

La canasta exportadora de Nueva Zelanda ha experimentado recientemente un cambio importante en un doble sentido. En primer lugar, ha habido una importante diversificación de los bienes que componen la canasta exportadora. En la década del 60, los productos agropecuarios (carne, lana y lácteos) representaban un 84% del total; los productos manufactureros constituían menos del 3% del total, y otros productos primarios representaban el resto. En la década del 90, la participación de los productos agropecuarios ha disminuido al 43%; por otra parte, las exportaciones manufactureras representan el 25% del total. Otros productos exportados relativamente importantes son: forestal (13%) y pesca (6%).

Al comparar las canastas exportadoras actuales de Nueva Zelanda y Chile, se observa cierta similitud en su composición. El rol relativamente elevado de los productos agropecuarios en Nueva Zelanda es desempeñado por la minería en el caso chileno. Por otra parte, los productos forestal y pesca son relativamente importantes en ambos países. Por

² Estos porcentajes corresponden a la importancia relativa dentro del sector industrial.

último, los productos manufactureros exportados en ambos países, están constituidos principalmente por productos asociados al procesamiento de los recursos naturales existentes en el país. El nivel de exportaciones de Nueva Zelandia alcanzó casi a US\$ 12.000 millones en 1994, similar al de Chile en aquel año; el nivel de exportaciones chilenas ha sido superior a US\$ 16.000 millones en el último año (1996).

Los principales productos de exportación de Nueva Zelandia actualmente (1994) son: carne (US\$ 1.709 millones), lácteos (US\$ 1.677 millones), forestal (US\$ 1.444 millones), lana (US\$ 627 millones), pesca (US\$ 454 millones), fruta (US\$ 453 millones), productos de aluminio (US\$ 402 millones), artículos de piel y cuero (US\$ 385 millones), maquinaria (US\$ 367 millones).

El segundo cambio importante de la canasta exportadora neozelandesa está asociado a la diversificación de los mercados de destino de las exportaciones. En efecto, en la década del 60, el principal mercado de las exportaciones de Nueva Zelandia era Europa (fundamentalmente el Reino Unido) que representaba el 62% del total; luego venía Estados Unidos (14%). Australia y los países asiáticos tenían una importancia relativamente menor. En cambio, en la década del 90, Europa y Estados Unidos no sólo disminuyen su importancia relativa, 14% y 11% respectivamente; además, ni siquiera ocupan los primeros lugares del *ranking* de los mercados de destino de las exportaciones neozelandesas. Los principales mercados externos de Nueva Zelandia actualmente son: Australia (20%), Asia sin Japón (18%), Japón (15%).

Resulta interesante comparar los mercados de destino de las exportaciones de Nueva Zelandia y Chile. Podría decirse que actualmente tanto Nueva Zelandia como Chile no tienen un socio comercial natural (i.e., que represente más del 50% del intercambio comercial). En efecto, hay cinco áreas geográficas (o países) principales que constituyen los principales mercados de destino; cuatro de estas áreas (o países) son comunes a Nueva Zelandia y Chile: Estados Unidos, Europa, Japón y Asia sin Japón. La quinta área es Australia para Nueva Zelandia y América Latina para Chile con el mismo porcentaje en ambos casos: 20%.

Nueva Zelandia constituye actualmente, a semejanza de Chile, un lugar atractivo para la inversión extranjera. En el período 1990-93, el monto de inversión extranjera ha superado los US\$ 7.000 millones. Esta inversión extranjera proviene fundamentalmente de: Australia (36%), Estados Unidos y Canadá (31%), Reino Unido (14%), Japón (4%). Los

sectores de destino de la inversión extranjera son: turismo, sector forestal, procesamiento de alimento, telecomunicaciones.

3. Comparaciones internacionales.

Nueva Zelanda es considerado un país altamente competitivo en el *ranking* internacional. En efecto, ocupa el séptimo lugar en el *ranking* mundial de competitividad, detrás de Estados Unidos, Japón, Alemania, Suiza, Dinamarca y Holanda.

Este alto lugar en el *ranking* ocupado por Nueva Zelanda está asociado principalmente a dos factores: elevado nivel de calificación de la fuerza de trabajo y la disponibilidad de una infraestructura moderna y de alta calidad en todas las áreas, principalmente en transporte, energía y telecomunicaciones.

El Cuadro N°3 proporciona indicadores relativos de la calidad de la mano de obra de Nueva Zelanda. En relación a la disponibilidad de mano de obra calificada, Nueva Zelanda ocupa el sexto lugar del *ranking*. Respecto de manejo computacional, Nueva Zelanda ocupa el cuarto lugar.

Cuadro N°3

Indicadores de Disponibilidad y Calidad de Mano de Obra Calificada (máximo = 100; mínimo = 0)

	Mano de Obra Calificada	Manejo Computacional
Australia	66,1	60,3
Japón	64,7	66,9
Reino Unido	57,0	54,8
Singapur	57,0	73,3
Taiwán	50,8	65,9
Nueva Zelanda	50,3	63,8
Corea	47,7	58,5

Fuentes: *World Competitiveness Report*, 1994.

El Cuadro N°4 proporciona otro indicador sobre el nivel del capital humano (de la fuerza de trabajo) medido a través del porcentaje de la

población en edad de trabajar que posee educación superior universitaria o técnico-profesional. El 27% de la población en edad de trabajar en Nueva Zelandia posee un nivel de educación superior; en Estados Unidos este porcentaje es de 31%, mientras que en Japón, Alemania y Reino Unido es de 19%, 14% y 14% respectivamente. En Chile este indicador no supera el 5%.

La política de inmigración ha constituido un mecanismo importante para elevar rápidamente el nivel de capital humano de Nueva Zelandia. El gobierno neozelandés estima que “los inmigrantes pueden hacer una contribución valiosa a la economía a través de la introducción de nuevas ideas y conocimiento”. Alrededor del 50% de los nuevos inmigrantes proviene de Asia. El gobierno promueve activamente el ingreso de inmigrantes que poseen alto nivel educacional y gran experiencia laboral.

En este sentido se ha establecido un objetivo de ingreso de 25.000 inmigrantes por año.³

Cuadro N°4

Nivel de Capital Humano (% población edad de trabajar con educación universitaria o técnica)

Países	%
Estados Unidos	31
Nueva Zelandia	27
Australia	26
Japón	19
Alemania	14
Reino Unido	14

Fuente: OECD.

Distintos indicadores revelan el alto nivel de calidad de la infraestructura de Nueva Zelandia:

1) Transporte. Este sector está orientado a facilitar el movimiento rápido de los bienes a los mercados internacionales. Hay más de 20 líneas internacionales con vuelos a Nueva Zelandia; una proporción creciente

³ Considerando un porcentaje equivalente de la población para Chile, esta cifra alcanzaría a 100.000 personas.

de los bienes exportados es transportados por vía aérea, habiéndose transformado el aeropuerto de Auckland en el segundo centro de movi-
lización de carga del país, situación bastante especial para un país
constituido por dos islas, como lo es Nueva Zelandia. En el transporte
aéreo local, los consumidores se benefician de la competencia existente
entre líneas aéreas extranjeras y domésticas; no hay restricciones a la
inversión extranjera en líneas aéreas locales. Los caminos son de alta
calidad; las ciudades principales están conectadas por un sistema ferro-
viario. Hay un sistema de *ferry* para pasajeros, autos, y carga que conecta
ambas islas.

2) Puertos. Hay 12 puertos muy eficientes, que facilitan el intercam-
bio comercial; en términos de costo y rapidez, estos puertos se comparan
favorablemente con los más eficientes del mundo.

3) Telecomunicaciones. Este es un sector que ha sido privatizado y
desregulado; no hay restricciones al ingreso de nuevas empresas. En este
sector, Nueva Zelandia tiene una red moderna (cable fibra óptica, redes
de telefonía celular, red de teleconferencia, etc.) que incluso supera a
Estados Unidos.

4) Energía. Nueva Zelandia tiene una gran abundancia y variedad de
fuentes energéticas alternativas. La mayor parte de la electricidad es
producida por fuentes energéticas renovables (plantas hidroeléctricas y
geotermales). Además hay depósitos de gas natural, petróleo y carbón.
Cabe destacar el bajo precio doméstico de la energía. El costo de la
electricidad en Nueva Zelandia es aproximadamente un 30% inferior al
de Estados Unidos y al de Chile (ver Cuadro N°5).

Cuadro N°5**Costo de la Energía en Países OECD (1993/94) y Chile**

Países	Electricidad Industrial (US\$ / Giga Joule)	Electricidad Residencial (US\$/Giga Joule)	Aceite Auto (US\$/litro)
Nueva Zelanda	9,2	17,2	25,8
Canadá	10,8	17,5	38,3
Australia	11,7	19,7	47,4
Estados Unidos	13,6	23,1	31,8
Reino Unido	18,6	28,9	64,9
Alemania	24,7	46,9	57,7
Japón	40,6	58,1	73,9
Chile	12,1	24,6	n.d.

Fuentes: International Energy Association (para OECD). Celfin para Chile.

4. *Comportamiento de las variables macroeconómicas.*

El Cuadro N°6 proporciona una comparación entre Nueva Zelanda y Chile en la evolución de las principales variables macroeconómicas durante la década del 90.

Nueva Zelanda ha tenido una tasa de crecimiento económico anual en torno del 1% al comienzo de la década, la cual se incrementa a valores superiores al 3% posteriormente. Este tipo de crecimiento económico es algo superior a aquel observado en los países de la OECD. El crecimiento económico de Chile es claramente superior; el promedio anual de la década del 90 es cercano al 7%.

El nivel de inflación de Nueva Zelanda es bastante bajo; inferior al 3%, lo cual está por debajo del nivel de inflación internacional. Chile ha logrado disminuir lentamente el nivel de inflación durante esta década, alcanzando valores en torno del 6% sólo recientemente.

El nivel de desempleo de Nueva Zelanda ha disminuido durante esta década, alcanzando niveles inferiores al 8% sólo a partir de 1995. En Chile, el nivel de desempleo ha fluctuado entre 6,5% y 8% durante esta década.

Cuadro N°6
Variables Macroeconómicas para Nueva Zelanda y Chile
(%)

	Nueva Zelanda				Chile				
	Crecimiento Económico	Inflación	Desempleo	Crecimiento Económico	Inflación	Desempleo	Crecimiento Económico	Inflación	Desempleo
1990	1,6	7,6	7,4	3,3	27,3	7,7			
1991	0,5	2,8	10,3	7,3	18,7	8,2			
1992	1,0	1,3	10,3	11	12,7	6,7			
1993	4,9	1,4	9,5	6,3	12,2	6,5			
1994	5,8	2,8	8,2	4,2	8,9	7,8			
1995	3,4	2,9	6,3	8,5	8,2	7,4			
1996	2,7	2,5	6,1	7,2	6,6	6,5			

Fuentes: Para Nueva Zelanda, ídem Cuadro N°1. Para Chile, Banco Central.

5. Intercambio comercial Nueva Zelanda-Chile.

El intercambio comercial entre Nueva Zelanda y Chile es aún relativamente reducido. El monto total del intercambio (exportaciones más importaciones) alcanzó a US\$ 69 millones en 1995; este monto es prácticamente el triple de aquel observado en 1992.

Las exportaciones de Nueva Zelanda a Chile en 1995 alcanzaron a US\$ 54 millones, mientras que las exportaciones de Chile a Nueva Zelanda fueron de US\$ 15 millones.

El Cuadro N°7 proporciona un desglose de los principales productos de exportación para 1995 cuyo monto es superior a un millón de dólares. Los principales productos exportados de Nueva Zelanda a Chile son: leche en polvo y concentrada, quesos y materias grasas, hulla bituminosa y palas cargadoras. Los principales productos exportados de Chile a Nueva Zelanda son: harina de pescado, productos de cobre refinado, uva, jugo de manzana.

Cuadro N°7

Principales Exportaciones Bilaterales entre Nueva Zelanda y Chile en 1995 (millón US\$)

Exportaciones Nueva Zelanda a Chile (superiores a US\$ 1 millón)		Exportaciones Chile a Nueva Zelanda (superiores a US\$ 1 millón)	
Leche en polvo:	11,7	Harina de pescado:	3,1
Quesos:	10,3	Rodo cobre refinado:	1,5
Hulla bituminosa:	10,1	Uvas:	1,4
Leche concentrada:	3,9	Jugo de manzana:	1,3
Materias grasas:	3,3	Otros productos cobre refinado:	1,0
Cargadoras y palas cargadoras:	3,0		

Fuente: Dirección General Económica, Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile.

II. Las reformas económicas en Nueva Zelanda.

1. Situación inicial pre-1984.

Las principales características de la economía neozelandesa, con anterioridad al año 1984, pueden resumirse de la siguiente manera:

(i) Hay controles de precios, salarios, tasa de interés y tipo de cambio.

(ii) Existen importantes subsidios a las actividades productivas tales como la agricultura y la industria. En este sentido, los distintos gobiernos intervienen en los mercados para mantener la rentabilidad de un sector.

(iii) Hay un nivel relativamente alto en relación a otros países de la OECD en la protección a los sectores productivos locales. Además, el

gobierno utiliza variados mecanismos regulatorios que afectan las importaciones y las exportaciones. En este sentido, cabe señalar que el nivel de tarifas no es tan alto en relación a países latinoamericanos; en realidad, el instrumento proteccionista de Nueva Zelanda son las licencias de importación. Estas licencias se distribuían de una manera bastante aleatoria entre sectores, empresas y productos.

(iv) El sector público tiene un rol preponderante en la actividad productiva. En efecto, las empresas estatales cubren un amplio espectro de actividades: sector bancario-financiero, transporte, energía y servicios de utilidad pública, telecomunicaciones, imprenta, productos agrícolas. En 1984, las empresas estatales generaban el 12% del PIB y representaban el 20% de la inversión bruta total.

(v) El sector público tenía elevados déficits y un alto nivel de endeudamiento. El déficit fiscal es superior al 6% del PIB en 1984. La deuda pública supera el 40% del PIB en 1984. La deuda externa del sector público y sector privado llega al 95% del PIB en 1984.

(vi) Lo anterior genera un entorno macroeconómico caracterizado por tasas de inflación de dos dígitos (pero inferiores al 20%). Adicionalmente, la clasificación de riesgo de país (deuda externa) que ya en 1983 era reducida (AAA) siguió cayendo a niveles bastantes inferiores.

En síntesis, el entorno económico prevaleciente en Nueva Zelanda con anterioridad a 1984, no es muy distinto a aquel observado en un país latinoamericano.

2. *Las reformas económicas post-1984.*

Cabe señalar que el tipo de reformas económicas implementadas en Nueva Zelanda post-1984 tiene un alto grado de similitud con aquellas implementadas en Chile en las décadas del 70 y del 80.

La economía neozelandesa, que era una de las más protegidas y reguladas del mundo occidental, se transformó rápidamente en una de las economías más abiertas al exterior y con un muy reducido nivel de regulación.

El espíritu de las reformas consistió en introducir los incentivos y el mecanismo del mercado en todas las áreas de la economía. Las restricciones a la competencia que existían específicamente en sectores tales como transporte y telecomunicaciones fueron totalmente eliminadas; la desregulación transformó por completo los sectores productores de servicios especialmente los sectores financiero y comercio.

La importancia que se le asignó a crear un entorno en el cual los agentes productivos respondieran a las señales del mercado, se observa en la rápida eliminación de los importantes subsidios dirigidos a los sectores agrícola e industrial. De esta forma, los productores locales dejaron de depender de medidas burocráticas gubernamentales para la toma de decisiones. Es así como los empresarios neozelandeses tuvieron incentivos para desarrollar habilidades que les permitieran hacer negocios internacionales, en vez de concentrar esfuerzos en desarrollar grupos de *lobby* político local.

Las reformas del sector público comprendieron dos aspectos distintos. Por una parte, se implementó un proceso de privatización de empresas estatales. Por otra, hubo una novedosa transformación en la forma en la cual operan las distintas secciones y agencias del gobierno central; esto será examinado en mayor profundidad más adelante.

Para entender las reformas económicas neozelandesas éstas serán agrupadas en tres categorías: reformas microeconómicas, reformas del sector público y modernización del Estado.

3. *Las reformas microeconómicas.*

Las primeras reformas fueron las de naturaleza microeconómica. En 1984 fueron eliminados los controles de precios, salarios, tasas de interés y tipo de cambio. Aún más, se adoptó una política de tipo de cambio libre en 1985. Este tipo de política es completamente distinto a la política cambiaria que acompaña las reformas económicas en Chile y en América Latina, en que la política cambiaria siempre ha constituido un instrumento importante para las autoridades económicas.

La secuencia de las reformas económicas neozelandesas es distinta a la secuencia chilena. En efecto, en Nueva Zelandia la desregulación del sector financiero se vincula a la liberalización de la cuenta de capitales y se implementa en la primera fase de las reformas (1984-85); la liberalización de la balanza comercial es algo posterior y relativamente más lenta.

Los controles cambiarios, licencias para la obtención de divisas y las restricciones a los flujos de inversión extranjera son eliminados en 1984. Las regulaciones y controles del sistema bancario también son eliminadas; i.e., los bancos no tienen restricciones para la expansión de los créditos, tampoco tienen requerimientos de reserva en el Banco Central o requerimientos de mantención de "papeles" (bonos u otros instrumentos) del gobierno. El sistema bancario neozelandés, cuyo acceso era

bastante restringido (un banco estatal y 3 bancos extranjeros) es desregulado por completo y abierto totalmente a la competencia (i.e., cualquiera puede ingresar).

La apertura comercial de la economía a la competencia internacional ha constituido un objetivo explícito a nivel retórico. A este respecto es importante reiterar que en el período previo a 1980, a semejanza de lo que ocurría en América Latina, el régimen comercial neozelandés tenía un sesgo altamente proteccionista para promover la industria local sustituidora de importaciones. A comienzos de la década del 80 comienza a establecerse una relación comercial más fluida y abierta entre Nueva Zelanda y Australia, lo que incrementa el entorno competitivo en el cual se desenvuelve la industria local. Esta relación comercial entre los dos países se ha intensificado a través del tiempo.

Como se señaló previamente, las restricciones no tarifarias (restricciones cuantitativas de importación) constituían en Nueva Zelanda el principal instrumento proteccionista. Las licencias de *quantum* selectivo de importaciones, si bien son reducidas a partir de 1984, son eliminadas totalmente sólo a comienzos de la década del 90. Por otra parte, las tarifas son reducidas unilateralmente a partir de 1984; para el año 2000 se espera que el nivel de aranceles para todos los productos sea inferior al 5%.

Los subsidios a los sectores agropecuario e industrial, ya sea para estimular la exportación o para otro propósito, fueron eliminados prácticamente al comienzo de las reformas. Antes de 1984, el sector agropecuario recibía un importante monto de subsidios (US\$ 200 millones a US\$ 400 millones anuales; 1% a 2% del PIB de los respectivos años). Estos subsidios al sector agropecuario tenían distintos objetivos: suavizar el ingreso fluctuante de los agricultores, expandir las exportaciones del sector, compensar a los agricultores por la protección proporcionada a la industria.

Los subsidios generaban tasas de retorno a la inversión agropecuaria muy superiores a la estimada por los agricultores al momento de realizar sus inversiones. Esto estimulaba la expansión de la producción agropecuaria; además, los agricultores desarrollaban una actitud corporativa orientada a la mantención de los subsidios. En consecuencia, podría suponerse gran resistencia de los agricultores ante la supresión de dichos subsidios. Sin embargo, los agricultores neozelandeses tuvieron en general una actitud positiva ante las reformas económicas de 1984; estos agricultores aparentemente anticiparon que habría retornos relati-

vamente elevados en un sector productivo que tendría ventajas comparativas en una economía desregulada.

Los monopolios existentes pre-1984 de transporte aéreo, restricciones en el transporte de larga distancia para proteger el monopolio estatal de ferrocarriles, las restricciones cuantitativas de licencias para taxis, la reserva para la industria naviera local del transporte de personas y carga, la prohibición al sector privado para ingresar a la generación de electricidad, la restricción de acceso al servicio postal y las regulaciones y restricciones en el sector de telecomunicaciones, fueron completamente eliminadas.

En síntesis, la política industrial fue sustituida por una política activa de competencia para promover un entorno en que el mecanismo del mercado determina la estructura productiva. En el caso de sectores en los cuales prevalece un alto nivel de concentración, como en el caso de la telefonía local, hay disposiciones regulatorias específicas que prohíben que la empresa dominante use un poder de mercado para eliminar a sus competidores o para que ingresen competidores potenciales; para este efecto, en caso de no cumplimiento hay severas sanciones penales tanto a nivel corporativo como a nivel personal.

4. Las reformas del sector público.

El gasto del gobierno representaba el 41% del PIB en 1983/84, mientras que los ingresos fiscales eran inferiores, lo cual generaba un déficit fiscal cercano al 6% (PIB). La necesidad de reducir este elevado nivel de déficit fiscal y la preocupación por la productividad del sector público es lo que induce una preocupación especial durante el proceso de reformas de tratar de “lograr un mayor nivel de bienestar social y eficiencia con el elevado monto de gasto público”. En 1994, diez años después, el gasto del gobierno representa el 35% del PIB.

Las reformas del sector público neozelandés utilizan como marco conceptual la teoría de contratos, economía institucional y la teoría de agencia (agente y principal). Los servicios gubernamentales (ministerios, etc.) y las empresas estatales pueden ser consideradas como organizaciones que poseen objetivos múltiples con una separación entre “dueños” (“principal”), gerencia y empleados (“agentes”) y público objetivo (consumidores, opinión pública en general). En estos casos, la estructura organizacional adecuada y el tipo de incentivos depende de la variedad y posibilidad de medición del *output*. En consecuencia, se estimó que era lógico aplicar reformas distintas a las empresas públicas

o estatales y a los servicios o departamentos gubernamentales; ésta última es lo que constituye la modernización del Estado.

5. *Reforma de las empresas estatales.*

Como se señaló previamente, previo a 1984 la economía neozelandesa tenía numerosas empresas estatales que producían una variada gama de bienes y servicios. Muchas de estas empresas estatales eran ineficientes según estándares internacionales y proporcionaban un servicio de baja calidad. A pesar de su posición monopólica, varias empresas estatales tenían déficit el cual era financiado con recursos del Gobierno central, lo cual incrementaba el nivel de déficit del sector público.

Las empresas estatales tenían todo tipo de restricciones en sus operaciones productivas. El nivel de empleo, remuneraciones y promoción del personal estaba sujeto al mismo status que todos los empleados del sector público. El proceso de toma de decisiones era lento, burocrático y engorroso. Los precios de los insumos y del bien o servicio producido era establecido con criterio político por el ministro del área a la cual pertenecía la empresa estatal en cuestión. En consecuencia, las empresas estatales eran muy vulnerables a las presiones políticas; por otra parte, estas presiones políticas carecían totalmente de transparencia.

En 1986 se aplica la primera reforma a estas empresas estatales (*State-Owned Enterprises Act*), que significó la corporatización de las empresas estatales. Las empresas estatales se transforman en corporaciones autónomas y tienen que funcionar de manera similar a empresas privadas autónomas, incluyendo la necesidad de obtener financiamiento para sus inversiones en el mercado de capitales. Incluso, se sostuvo que el gobierno no rescataría a una empresa estatal que estuviera en vías de quebrar. En el año 1988 este principio fue puesto a prueba; la empresa naviera estatal casi quiebra, y el gobierno no intervino. Esta empresa naviera, para salvarse de la quiebra, tuvo que despedir trabajadores y reducir sustancialmente los salarios de aquéllos que se quedaron; posteriormente fue vendida al sector privado.

Fueron 14 las empresas estatales que se transformaron en corporaciones autónomas. A partir de 1987, estas corporaciones estatales logran aumentos espectaculares de productividad y rentabilidad. Por ejemplo, entre 1987 y 1990, Telecom reduce su nivel de ocupación en 47%, aumenta la productividad en 85% e incrementa el nivel de utilidades en 300%. Los ferrocarriles reducen las tarifas de transporte de carga en 50%,

disminuyen el nivel de ocupación en 60% y generan en 1990 una utilidad operacional por primera vez en los últimos 6 años.

Los puertos también fueron transformados en corporaciones autónomas, pero los "dueños" de los puertos pasaron a ser las municipalidades respectivas; las municipalidades comenzaron a competir entre sí para atraer el máximo de carga a sus respectivos puertos. Cada municipalidad aplicó distintos programas para incrementar el nivel de eficiencia de su respectivo puerto. En algunos casos, los incrementos de eficiencia son simplemente espectaculares. Por ejemplo, en Tauranga, utilizando 44 trabajadores se demoraban 12 a 13 días de un horario normal de trabajo en cargar un barco de 27.000 m³ de rollizos; actualmente sólo se utiliza el equivalente a 4 trabajadores quienes demoran sólo 30 horas ininterrumpidas. Para la obtención de esta ganancia de eficiencia fue crucial cambiar "la cultura de trabajo del puerto".

No obstante los aumentos notables de eficiencia observados en las nuevas corporaciones estatales autónomas, surgió el planteamiento respecto a la privatización de éstas para lograr incluso mejores resultados. La privatización lograría eliminar por completo los residuos de interferencia política en las empresas en cuestión; además, estas empresas quedarían expuestas al monitoreo del sector privado, poniendo así al aparato gerencial a un mayor nivel de presión para incrementar la eficiencia y la rentabilidad. En consecuencia, el gobierno planteó que podría vender las empresas estatales en un monto superior al valor presente del flujo de ingresos generados por estas empresas.

Las privatizaciones comenzaron en Nueva Zelandia en 1987. Entre 1987 y 1995 fueron privatizadas 27 empresas estatales; el monto total de recursos obtenidos por las privatizaciones supera los US\$ 7.000 millones.

El proceso de privatización neozelandés tiene dos características interesantes. En primer lugar, el gobierno resistió presiones para favorecer en la privatización a un determinado tipo de agentes económicos, incluyendo las personas que trabajaban en las empresas; además, tampoco se excluyó a inversionistas extranjeros. El criterio fue que el patrimonio de la empresa estatal pertenecía a todos los neozelandeses; en consecuencia, el deber del gobierno consistía en vender las empresas al mayor precio posible. En otras palabras, no hubo ningún intento en utilizar el proceso de privatización para constituir una base de apoyo político generada por una especie de "capitalismo popular" en que las acciones se venden a un precio por debajo de su valor de mercado.

En segundo lugar, se privatizaron inicialmente aquellas empresas estatales que operaban en mercados competitivos. Como había muchos monopolios estatales que iban a ser privatizados, se estimó que era necesario en dichos casos establecer previamente un marco regulatorio que evitara que la empresa monopolio ejerciera su poder monopólico para perjudicar el bienestar público. Por ejemplo, la línea aérea nacional neozelandesa fue privatizada sólo después que se implementó la total desregulación de los vuelos domésticos.

6. *Modernización del Estado.*

Sin lugar a dudas, las reformas aplicadas por Nueva Zelanda al aparato burocrático del gobierno central, constituyen el componente más novedoso de las reformas económicas neozelandesas.

El gobierno central, a través de los respectivos ministerios, crea el cargo profesional de gerente público de cada departamento ministerial. Estos gerentes públicos (departamentales) son contratados por un período fijo por el ministro respectivo y tienen autonomía para la toma de decisiones. En este sentido, tienen un poder similar al de un gerente general de una empresa privada; i.e., tienen el poder para contratar y despedir a todo el personal de su departamento, para fijar el nivel de remuneraciones y el sistema de promoción del personal.

Los ministros establecen un programa de trabajo anual que el gerente público se compromete a cumplir; este programa-contrato anual tiene especificados los "productos" o "tareas" que el Departamento tiene que cumplir. El gerente público se compromete a cumplir con la producción de un determinado *set* de productos o tareas (medibles y/o cuantificables); no hay un compromiso respecto a resultados que se quieren lograr i.e., el contrato contiene tareas específicas y no, resultados.

El gerente público tiene amplia discrecionalidad en torno a la forma de cumplimiento del contrato especificado. En este sentido, el gerente público puede producir las "tareas específicas" dentro de su departamento, o bien, puede subcontratarlas externamente; además, no tiene ninguna restricción para usar insumos de otros servicios gubernamentales. El sueldo del gerente público, con ciertas limitantes, depende de la eficiencia de su departamento.

Los gerentes públicos no corresponden a designaciones políticas, sino que son seleccionados por una Comisión de Servicios Estatales que es autónoma. Sin embargo, el gobierno puede rechazar designaciones realizadas por la Comisión.

Para incrementar la transparencia y responsabilidad de la política fiscal, Nueva Zelanda ha incorporado dos elementos novedosos. En primer lugar, cada departamento gubernamental y agencia pública tiene que llevar una contabilidad de naturaleza doble. Por una parte, la contabilidad tradicional basada en los flujos financieros líquidos de ingresos y pagos (i.e., contabilidad en base al movimiento *cash*). Adicionalmente, Nueva Zelanda ha establecido el requerimiento de tener una contabilidad según transacciones devengadas. Disponer de una contabilidad con transacciones devengadas permite incorporar el valor de ingresos generados pero aún no pagados, el valor de gastos incurridos pero cuyo pago está pendiente y de compromisos no líquidos como los pasivos del fondo de pensiones.

En síntesis, una contabilidad basada en transacciones devengadas registra las operaciones cuando éstas se generan, y no cuando éstas son pagadas. La contabilidad basada en transacciones devengadas incorpora información relevante de naturaleza no líquida (*cash*) como revaluaciones o devaluaciones, depreciaciones, pérdidas de activos, pasivos de pensionados. De esta forma, una contabilidad basada en transacciones devengadas, proporciona una mejor percepción sobre la verdadera situación financiera de una agencia pública, tanto en el presente como en el futuro inmediato.

En segundo lugar, para visualizar las implicancias de largo plazo del presupuesto fiscal, el gobierno tiene que especificar los siguientes elementos: (i) Las prioridades estratégicas del presupuesto actual (para el año $t + 1$). (ii) Las intenciones y objetivos de política fiscal para los próximos 3 años. (iii) Los objetivos de largo plazo de la política fiscal. Para este último propósito, el gobierno debe además proporcionar tendencias de la evolución del sector fiscal para un período de 10 años. Adicionalmente, debiera incluir un análisis de sensibilidad de esa proyección a 10 años considerando un rango de supuestos alternativos para la política fiscal y la evolución de la economía.

Por último, el gobierno ha comenzado a implementar un sistema de cobro por el uso de los activos fijos de las respectivas agencias públicas. Cada departamento o agencia pública debe pagar semestralmente un impuesto de capital (o arriendo implícito) correspondiente al uso de la infraestructura pública. Este pago tiene por objetivo incentivar a las agencias públicas a economizar en el uso de sus activos.

Referencias Bibliográficas

- ANZ Banking Group, *New Zealand Country Report*, diciembre 1994.
- Brash, D., *New Zealand's Remarkable Reforms, Occasional Paper, N°100*, The Institute of Economic Affairs, 1996.
- Evans, L., A. Grimes, B. Wilkinson & D. Teece, "New Zealand's Economic Reforms: 1984-85", *Victoria Economic Commentaries*, Monograph Series, N°1, 1996.
- Hawke G., *Economic trends and economic policy, 1938-1992*, Chapter 16. Institute of Directors, *New Zealand: The Turnaround Economy*, 1994.
- James, Colin, *New Territory. The Transformation of New Zealand, 1984-92*, Bridget Williams Books.
- Ministry of Foreign Affairs & Trade, *New Zealand Investment*, octubre 1994.
- New Zealand Debt Management Office, *New Zealand: Economic and Financial Overview*, febrero 1995.
- The Treasury of New Zealand, *Fiscal Responsibility Act 1994. An Explanation*, septiembre 1995.
-