

D. ... Flacso-Chile  
15 julio 2004

FLACSO - Chile

**Chile 2003-2004**

**Los nuevos escenarios  
(inter) nacionales**

LIBROS FLACSO-CHILE

320.983  
C430  
4da  
10250

**Chile 2003-2004**

## Los nuevos escenarios (Inter) nacionales

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentra vinculado.

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobierno de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer al apoyo de las fundaciones The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

320.14(83) FLACSO-Chile  
F572 Chile 2003-2004: los nuevos escenarios (inter) nacionales. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2002.  
363 p. Serie Libros FLACSO  
ISBN: 956-205-186-2

RELACIONES EXTERIORES / DERECHOS HUMANOS /  
RELACIONES CIVICO MILITARES / GOBERNABILIDAD /  
IDENTIDAD DE GÉNERO / MIGRANTES / JUVENTUD /  
PODER LEGISLATIVO / 2003-2004 / CHILE

Inscripción N°138.878. Prohibida su reproducción.

© 2004, FLACSO-Chile  
Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura.  
Teléfono: (562) 290 0200 Fax: (562) 290 0263  
Casilla Electrónica: [flacso@flacso.cl](mailto:flacso@flacso.cl)  
FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Editora: Carolina Stefoni, FLACSO-Chile  
Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile  
Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile  
Diseño de portada: A•Dos Diseñadores  
Impresión: Lom Ediciones

<b>BIBLIOTECA - FLACSO - CHILE</b>
Fecha: 18 jul. 2004
Compra: _____
Proveedor: _____
Canje: _____
Donación: FLACSO - Chile

# ÍNDICE

Presentación ..... 5

Chile en el 2004. La agenda nacional ..... 9

## I. Chile y el escenario regional

El patio trasero: Estados Unidos y América Latina post Irak  
*Claudio Fuentes y Francisco Rojas* ..... 15

La democracia y la economía  
*Marta Lagos* ..... 35

Crónica de esperanzas y decepciones: América Latina y las negociaciones comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea  
*José Antonio Sanahuja* ..... 55

En vez del consenso de Washington: las reformas económicas para crecer con equidad  
*Ricardo Ffrench-Davis* ..... 77

¿El fin de las dictaduras militares?  
*Andrés Villar Gertner* ..... 83

## II. A 30 años del Golpe

Memoria y proyecto de país  
*Manuel Antonio Garretón M.* ..... 95

Derechos Humanos en Chile a treinta años del golpe militar  
*Elizabeth Lira y Brian Loveman* ..... 117

Relaciones cívico-militares en el 2003. El año de los gestos  
*David Álvarez Veloso* ..... 145

## III. Política y Democracia

La gobernabilidad en los tiempos del caos  
*Luciano Tomassini* ..... 159

Modernización del Estado y financiamiento de la política: una crisis que se transformó en oportunidad  
*Patricio Navia* ..... 177

Cómo perder una oportunidad en política: el caso de la ley de financiamiento electoral en Chile  
*Claudio Fuentes* ..... 195

#### **IV. Economía**

El eslabón perdido de la economía chilena  
*Alexis Guardia B.* ..... 215

#### **V. Reflexión e investigaciones en FLACSO**

Masculinidades, poderes y vulnerabilidades  
*José Olavarría* ..... 227

Identidad de género, sexualidad y ciudadanía: ejercicio de derechos en mujeres adolescentes  
*M. Cristina Benavente R. y Claudia Vergara P.* ..... 245

Migrantes andinos en Chile: ¿Transnacionales o sobrevivientes?  
*Lorena Nuñez y Carolina Stefoni* ..... 267

La ruina como patrimonio: opinión pública y ciudadanía en (torno a) Valparaíso  
*Gabriel Guajardo y Gonzalo Rojas* ..... 289

Jóvenes frente al estudio y el trabajo: nuevos elementos para la interpretación  
*Sebastián Madrid P.* ..... 299

El Senado chileno: pautas de representación política y perfil ideológico  
*Detlef Nolte y Francisco Sánchez* ..... 323

Nuevos desafíos de la estrategia de crecimiento más gasto social  
*María Pía Martín* ..... 345

## **IV. ECONOMÍA**

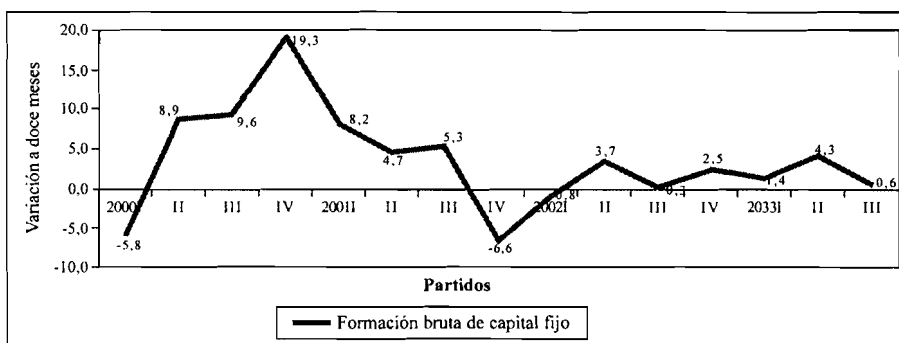


# EL ESLABÓN PERDIDO DE LA ECONOMÍA CHILENA

Alexis Guardia B.<sup>1</sup>

¿Qué pasa con la inversión privada que aún no puede despegar? A pesar de los esfuerzos sistemáticos realizado por las autoridades económicas para construir un escenario favorable a la inversión privada, esta sigue esquivando y errática particularmente en los últimos 5 trimestres (Gráfico N°1). El atraso de la inversión privada ha sido explicado por el sector empresarial, a nuestro entender de una manera bastante ingenua aduciendo el exceso de impuestos y la inflexibilidad del mercado del trabajo. A comienzo de la década del 90 los impuestos aumentaron a las empresas y se hizo más caro el despido de la mano de obra respecto a lo existente durante la dictadura, sin embargo el crecimiento de la inversión privada fue espectacular.

Gráfico N°1  
EVOLUCIÓN DE LA FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO A PRECIOS DE 1996



Fuente: Banco Central.

Los factores que generalmente inciden en las decisiones de inversión son: la demanda anticipada por las empresas a la que ajustan sus capacidades de producción, la rentabilidad anticipada de la inversión, el grado de endeudamiento de las empresas y el costo relativo del capital y el trabajo. A estos factores

<sup>1</sup> Director de Estudios de la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería (Direcon).

habría que agregar hoy el marco regulatorio de tarifas en sectores que producen servicios públicos y son monopolios naturales privatizados (telecomunicaciones, energía, agua potable etc.). En la práctica es difícil ponderar correctamente la incidencia de los diferentes factores señalados y por ello para los macroeconomistas, la inversión es una de las variables más difícil de prever.

En Chile la inversión privada representa alrededor del 85% de la inversión total y antes de la crisis asiática (1997) esta inversión llegó a significar un 23,1% del PIB; en el año 2002 esta cifra se redujo a un 17%. De persistir esta última cifra difícilmente el crecimiento futuro de la economía podría ser superior al 4% anual. La brecha que tiene por delante el sector privado es de envergadura pues, por razones aritméticas, para aumentar su tasa de inversión esta última tiene que crecer sostenidamente más rápido que el crecimiento del PIB. Por otra parte, la inversión del sector público se ha mantenido al nivel que tenía en 1996, es decir alrededor de 3,2% del PIB. En el corto y mediano plazo la inversión juega un rol importante en el crecimiento futuro de la economía, por el contrario en el largo plazo el papel relevante lo asume la productividad total de factores, es decir el aumento de la eficiencia económica general.

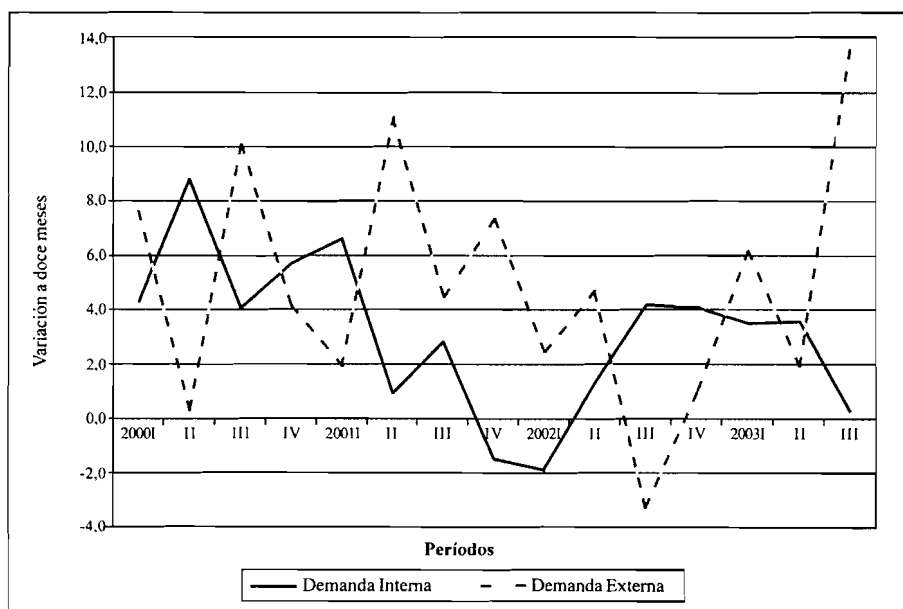
El ambiente favorable a la inversión privada es un hecho, incluso los prejuicios ideológicos de las grandes empresas respecto al tercer gobierno de la Concertación han quedado superadas, en particular Arnold Harberger, padrino de los Chicago-boys decía “si bien Ricardo Lagos es socialista, su política económica es una de las más liberales de toda América Latina en las dos últimas décadas”. Los acuerdos en torno a la Agenda pro-crecimiento I y II entre las autoridades económicas y las grandes empresas es otro componente del ambiente favorable a los negocios. El diseño actual de la política económica apunta en la misma dirección. Tal diseño comprende una disciplina fiscal apoyada en una de las reglas más prudentes (pues existen otras reglas que también significan disciplina fiscal) que permiten tener un bajo “riesgo-país” abaratando con ello el endeudamiento de las grandes empresas y dejando un espacio para una política monetaria expansiva; a ello se agrega un tipo de cambio flexible que permite absorber los shocks externos sin comprometer la autonomía de la política monetaria, ni tampoco la irrestricta apertura de la cuenta de capitales existente. Este paquete de política económica así como su lógica implícita, cuenta con la adhesión empresarial. Mas aún, los resultados macroeconómicos que exhibe la economía chilena, no obstante un crecimiento débil, y la estabilidad política del país confieren a este una situación excepcional dentro de la región que ameritaría ya un importante y regular crecimiento de la inversión privada, la que no se ha manifestado todavía. Por último, los TLC suscritos por Chile con EEUU y la Unión Europea son oportunidades de inversión abiertas, particularmente para las grandes empresas, y seguridad jurídica para las Inversiones directas extranjeras que vengan a Chile. Es decir el país no había reunido jamás condiciones tan excepcionales para desplegar un robusto ciclo de inversión.



## LA DEMANDA EXTERNA E INTERNA

Como es sabido la inversión privada es fuertemente sensible al ciclo de actividad de nuestros principales socios comerciales, y reacciona con cierto rezago frente a este. Así desde el 2º trimestre del 2001 hasta el 3º trimestre del 2002 se registra una clara tendencia a una desaceleración del crecimiento de nuestras exportaciones de bienes y servicios y por tanto un explicable desaliento a la inversión privada. Pero desde el 4º trimestre del 2002 hay un giro del ciclo exportador y un mejoramiento del entorno internacional el cual tiende afirmarse y persistir probablemente hasta la elección del presidente en los EEUU a fines del próximo año, y por tanto esto debería constituir un aliento para la inversión privada. La inestabilidad y desaceleración de la demanda externa (deterioro de los términos de intercambio) arrastra menor demanda interna, aún cuando, como veremos mas adelante, esta última también puede tener sus propias razones para comprimirse. El hecho es que desde el año 2000 hasta el 1º trimestre del 2002 la demanda doméstica (consumo más inversión) a trastabillones se ha venido contrayendo mostrando posteriormente una recuperación para desacelerarse nuevamente en el 2003 (Gráfico N°2).

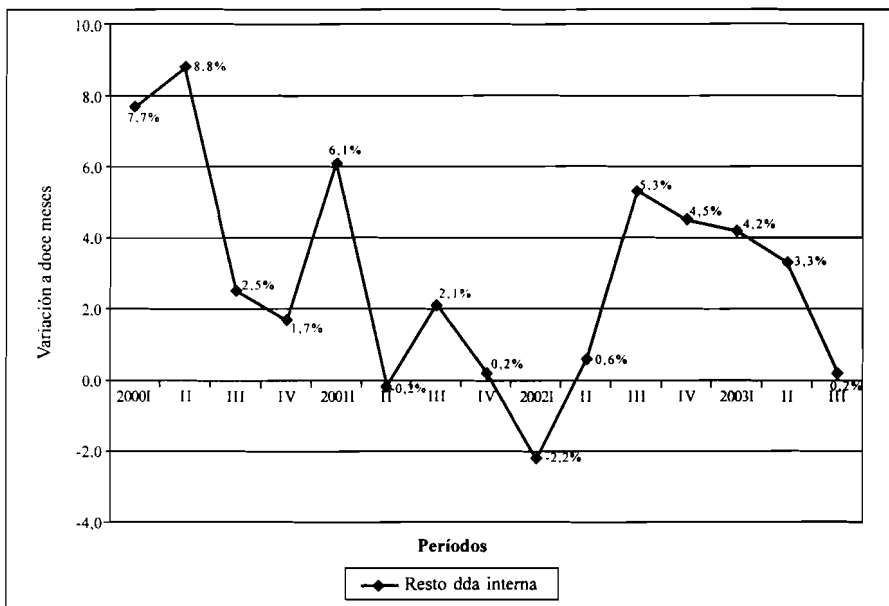
Gráfico N°2  
EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA INTERNA Y EXTERNA A PRECIOS DE 1996



Pero la inversión del sector privado también es sensible a la evolución de lo que se denomina “resto de la demanda interna”, es decir consumo y variación de stock, la que desde el 3° trimestre del 2002 ha estado desacelerándose persistentemente y probablemente ello explique el importante rezago con que se mueve actualmente la inversión privada (Gráfico N°3).

Este “resto de la demanda interna” en alguna medida esta condicionada por el diseño de política económica recién expuesto. En efecto, los componentes de este “resto de la demanda interna” lo constituyen: el consumo de los hogares, el gasto del gobierno y la variación de stock.

Gráfico N°3  
EVOLUCIÓN DEL RESTO DE LA DEMANDA INTERNA A PRECIOS DE 1996



La evolución del consumo de hogares esta fuertemente influenciado por lo que ocurre con el nivel del empleo y la evolución de los salarios reales, ambos en la práctica han venido jugando un carácter contractivo durante el periodo que analizamos salvo el repunte del empleo de fines del 2003. El ritmo de crecimiento del gasto del gobierno (al igual que la inversión del gobierno general) esta sujeta a la regla del superávit estructural de 1% del PIB. Finalmente la variación de stocks depende de las expectativas que el sector privado se hace sobre la evolución de la demanda futura, obviamente nadie acumula stocks si presume que no los va a poder vender.

En lo que se refiere a la regla fiscal, esta surgió como una necesidad de enviar una señal potente hacia el mundo financiero nacional y extranjero en el sentido de que el tercer gobierno de la Concertación no obstante sus connotaciones “socializantes” no caería en la tentación populista. Cabe recordar sin embargo que, durante los gobiernos de la concertación de la década del 90 sin regla fiscal se mantuvo la disciplina fiscal, pues siempre genero superávit y ahorro fiscal. Esta última se vio parcialmente menoscabada debido a los efectos de la crisis asiática, y aún se discute sobre la poca colaboración en el año 1999 del fisco con la política contractiva del Banco Central. En buena hora que ello haya ocurrido así, pues de lo contrario la caída del producto y el empleo hubieran sido mucho más elevadas ese año.

Ahora bien, no es malo tener reglas fiscales estables que mantengan la disciplina fiscal. Sin embargo, existen varias reglas posibles que lo permiten. Los ingleses sacan de la meta de superávit la inversión del gobierno con lo cual castigan menos el crecimiento futuro de la economía, otros países adoptan una norma respecto a la proporción de endeudamiento público sobre PIB y hay otros países que fijan una meta de déficit fiscal efectivo sobre PIB (3%) y que no cumplen como es el caso actual de Francia y Alemania y por último esta la economía norteamericana que no tiene norma alguna y exhibe actualmente un déficit fiscal del orden del 5% del PIB y por el momento le va muy bien.

Chile adoptó en el año 2000 la norma de “superávit estructural de 1% del PIB” y ella no va a cambiar en un mediano plazo. Lo que queda por ver es como se aplica y que consecuencia tiene sobre la demanda doméstica. Uno de los “encantos” que tiene esta regla es su declarado carácter anticíclico en el corto plazo (en el largo plazo es neutro). Es decir, cuando el entorno internacional es desfavorable para el país (deterioro de los términos de intercambio) lo cual se da con relativa frecuencia dada la canasta exportadora concentrada en productos primarios que Chile posee, el gasto del gobierno crece para compensar el movimiento cíclico contractivo en el nivel de actividad. Sin embargo, en la práctica el gobierno fija anticipadamente para el año, un crecimiento del gasto del gobierno de acuerdo a la regla, pero a mitad del año lo corrige a la baja a fin de no sobrepasar lo que parece ser la verdadera meta que es el nivel de déficit fiscal efectivo para el año, corrección que se debería además a caídas de ingresos presupuestarios que no serían cíclicos. Es lo que ocurrió en el 2003 cuando se proyectó un crecimiento del gasto del gobierno de 4% y se terminó con menos de 2%, sin dejar por consiguiente que operen a plenitud los estabilizadores automáticos.

Es cierto que la política fiscal podría beneficiar del bajo riesgo-país y un relativo bajo nivel de endeudamiento del sector gobierno general, para incentivar nuevos

proyectos de inversión en infraestructura o en investigación y desarrollo, y sostener con ello otra dinámica de crecimiento de la demanda interna. Pero esta no es la opción de política adoptada. Se ha apostado más bien a que el sector privado nacional y extranjero son los únicos depositarios de la “capacidad de emprendimiento de la economía”. Para los mas integristas cualquiera salida de esta opción es “populismo”.

En la práctica la regla fiscal es lo suficientemente conservadora como para dejar toda la responsabilidad expansiva a la política monetaria la cual opera con mucho rezago y prácticamente no llega a la “pequeñas y medianas empresas”. Este último grupo de empresas, altamente intensivo en mano de obra, esta volcado fundamentalmente al mercado doméstico (solo un 5% de las empresas exportadoras son “pequeñas y medianas”) y por tanto se ve fuertemente afectado por los ritmos y cambios de ritmo de la demanda interna.

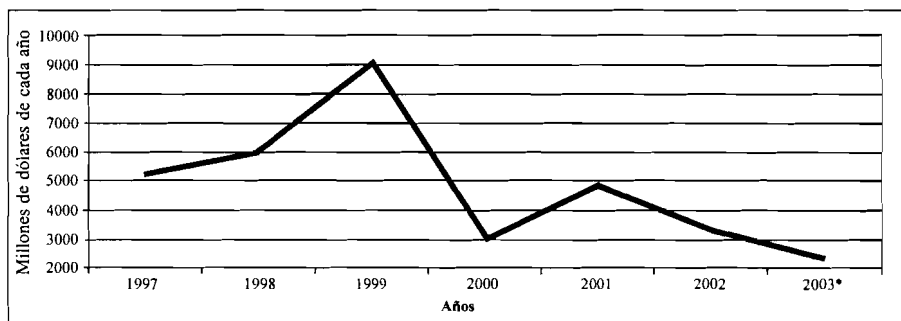
Las relaciones dinámicas entre la demanda externa y la demanda interna son complejas y no es del caso analizarlas aquí. Sin embargo, a largo plazo una economía como la chilena necesita ser movida por dos motores, y no-solo uno: el de las exportaciones y el de la demanda doméstica. Desde ya cabe recordar que el sector exportador ocupa directamente entre 20% a 25% del empleo total y el empleo indirecto es bajo dado el débil encadenamiento que este sector muestra todavía con el resto de la economía.

Los factores hasta aquí analizados nos parecen más relevantes para explicar la evolución de la inversión privada. Solamente habría que tener en cuenta tres elementos adicionales. Primero, la libre flotación del peso frente al dólar introduce un factor de volatilidad que puede llegar a inhibir las decisiones de inversión en el sector transable de la economía (exportador y sustituidor de importaciones). Segundo, las autoridades económicas han jugado a fondo la carta de la globalización (apertura comercial y financiera) y el diseño de políticas más acorde con ello; puesto en estas circunstancias la economía enfrenta condiciones de competencia más fuertes haciendo que la rentabilidad anticipada de los nuevos proyectos de inversión probablemente sea mas baja que antes, particularmente en el sector que no captura renta de la explotación de recursos naturales. Tercero, la demora en la entrega de normas para que funcionen los marcos regulatorios de sectores estratégicos de la economía puede inútilmente retardar la reactivación de una parte importante de la inversión.

## LA INVERSIÓN DIRECTA EXTRANJERA Y LA AUSENCIA DE PRAGMATISMO

Un componente de la inversión del sector privado que merece especial atención es la inversión directa extranjera la cual alcanzó en Chile un peak en el año 1999 de 12,4% del PIB. En particular, las 64.000 empresas multinacionales existentes toman sus decisiones de inversión y localización de las mismas sobre la base de estrategias globales que trascienden la evolución de la economía chilena. Los flujos de esta inversión se han contraído a nivel mundial durante los años 2001-2002 y se espera una estabilización de ellos para el 2003. Las razones son bien conocidas: bajo crecimiento económico en la mayor parte del mundo y débiles perspectivas de reactivación en los años indicados, así como caída de las principales bolsas, disminución del número de fusiones y adquisiciones, y menor importancia de las privatizaciones. América Latina también fue afectada por este repliegue aún cuando factores específicos de la región refuerzan la tendencia señalada, particularmente la aguda crisis Argentina y la incertidumbre creciente que cayó sobre la economía Brasileña. Chile no fue inmune a esta disminución de los flujos de inversión directa extranjera al nivel mundial y regional, y a pesar de ser el “primer alumno” en la región ello no le permitió capturar o desviar mayores flujos de inversión durante el período 2001-2003 (Gráfico N°4). Para algunos esto se debería a que Chile esta en un “mal barrio” y en estricta lógica, puesto que no es posible cambiar de barrio, lo relevante es mejorarlo. Sin embargo esta retórica, como veremos no nos lleva al fondo del asunto.

Gráfico N°4  
FLUJOS DE IED EN CHILE



Fuente: Comité de Inversiones

\* estimado

La economía chilena tiene desde hace años una política frente a la inversión directa extranjera bastante abierta. En efecto esta política incorpora el principio de “trato nacional” que permite a las subsidiarias extranjeras en un país quedar sujetas a leyes y políticas no menos favorables de las que se les aplica a las empresas de propiedad local que operan en los mismos sectores. Además esta política abandona los requisitos de contenido nacional (por ejemplo exigencia a las empresas extranjera de compra de insumos nacionales) las obligaciones de constituir empresas mixtas o conceder licencias tecnológicas. Con estos principios orientadores, que por lo demás nos parecen bastante adecuados al mundo que vivimos, la política administrada por el Comité de Inversiones Extranjeras se ha caracterizado por su pasividad traducida básicamente solo en la promoción y marketing de la imagen país. Ciertamente en un mundo de información imperfecta y racionalidad limitada esto es lo mínimo. En esta óptica solo basta la presencia de sólidos equilibrios macro económicos y una adecuada institucionalidad para que las empresas extranjeras identifiquen las ventajas comparativas del país y decidan su localización en Chile. A lo más lo que se necesita es una política de información eficiente a las empresas.

Pero la realidad indica otra cosa, pues en lo que se refiere a la inversión en la industria manufacturera y servicios, la política de incentivos y estímulos para atraer la inversión extranjera (o retener la inversión en el país de origen) es feroz, tanto entre países desarrollados como entre estos y los países emergentes. En los primeros se emplean estímulos al establecimiento, es decir distintos tipos de subsidios para disminuir el éxodo de plantas manufactureras y atraer nuevas inversiones. Además de estos incentivos, los países desarrollados han empleado el escalonamiento arancelario para proteger su industria nacional, las operaciones antidumping y las reglas de origen que limitan la competencia de fuentes externas al área de comercio con preferencias arancelarias. Para los países emergentes los estímulos al establecimiento o la inversión son más difíciles pues tienen menos recursos para ello respecto de los países desarrollados. Sin embargo ellos también disponen de una batería de incentivos que pasa por la exención tributaria durante un periodo, subsidios a la capacitación de la mano de obra o a los costos de estudio de factibilidad, el Estado proporciona oficinas y edificios en parques industriales exentos de cualquier pago, etc. En este sentido Irlanda considerada a comienzos de la década del noventa, dentro de la Unión Europea como una región atrasada constituye un caso emblemático en este aspecto.

Tratándose de inversiones en recursos naturales e infraestructura el tema de política de atracción de empresas extranjera es diferente pues en este caso el problema central es la estabilidad de los contratos y minimizar el riesgo político y no el de una guerra de incentivos. En cualquier caso, mientras no exista un acuerdo multilateral sobre el tema de los incentivos los costos de oportunidad

que se pagan por permanecer pasivos en espera de que lleguen las inversiones por su cuenta son muy altos. El caso chileno es ilustrativo en este sentido.

Sin embargo, es justo recordar aquí que desde mediados del año 2003 y para efectos de aprovechar las oportunidades de inversión que abre el Tratado de Libre Comercio con EEUU, CORFO lanzó el programa: “Chile país plataforma” que tiene por objetivo conseguir que las grandes empresas multinacionales norteamericanas instalen sus centros de operaciones de servicios para América Latina en Chile (existen ya 40 multinacionales que lo han hecho). Rompiendo toda la ortodoxia precedente, el gobierno se ha comprometido con recursos destinados a instrumentos de fomento que abaraten el costo de aterrizaje en el país de las empresas norteamericanas, recursos que permitirán que las empresas financien estudios de prefactibilidad y puedan cubrir parte de los costos de construcción, o el arriendo por un largo plazo de sus instalaciones en Chile. Los recursos comprometidos son de 3 millones de dólares, cifra todavía simbólica dada la envergadura del desafío, pero sin duda un paso hacia una visión más pragmática sobre el tema.

Finalmente podemos concluir que es muy bueno tener un clima favorable y amigable con las decisiones de inversión del sector privado. Para ello no existe una trayectoria única, hay varias alternativas. Hasta aquí solo hemos discutido lo existente. Es posible que el año 2004 la inversión recupere parte de su dinamismo, particularmente la inversión directa extranjera. En buena hora que ella funcionará a plenitud por un largo período pues así podríamos entrar a discutir, con una en crecimiento, el tema más relevantes de la economía chilena, a saber: su mala distribución del ingreso.

