

***LA INVERSIÓN EN CHILE:
¿EL FIN DE UN CICLO DE EXPANSIÓN?***

Graciela Moguillansky

Fondo de Cultura Económica / Cepal, 1999

Importantes elementos para el debate actual en nuestro país sobre las dificultades de la reactivación económica luego de la crisis asiática y del rol que le cabe al Estado en ella, entrega la publicación de la Cepal “La Inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo en expansión?”, de Graciela Moguillansky, que muestra la intervención estatal en la generación del modelo económico chileno, evidencia la culminación de un ciclo expansivo, sugiriendo el agotamiento del modelo basado en la exportación de recursos naturales, y propone políticas para generar un nuevo círculo virtuoso de inversión y crecimiento.

Desde un innovador enfoque, que agrega a los determinantes macroeconómicos sobre la inversión dimensiones microeconómicas, estructurales, institucionales y el papel de los agentes, la autora concluye que en la construcción del modelo económico chileno el Estado no tuvo un rol neutral ni pasivo, sino activo y principal, a partir de la crisis de la deuda externa en la primera mitad de los 80.

El modelo económico chileno fue conocido en su primera etapa –entre 1974 y 1982- por la reducción del papel del Estado

¹ Periodista, Magister © en Gobierno y Gerencia Pública del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, actualmente cursa el primer semestre del Magister en Ciencia Política.

en cuanto agente productivo, financiero y regulador, y por las entonces novedosas y polémicas políticas de liberalización de los mercados. Sin embargo, la autora explica que a partir de la crisis y con mayor claridad desde 1986, esta estrategia se modificó con un nuevo paquete de medidas.

Las devaluaciones sucesivas con las que las autoridades económicas intentaron corregir el desequilibrio externo entre 1982 y 1983, condujeron a la incapacidad de pago de las grandes empresas, cuya deuda había sido contraída en su mayor proporción en moneda extranjera. La insolvencia de las empresas arrastró al sistema financiero, los grupos económicos se encontraban desarticulados, con la mayor parte de sus empresas y bancos en quiebra, siendo rescatados e intervenidos por el Estado.

El Estado adoptó una política activa, realizó profundas transformaciones institucionales y regulatorias, incentivos tributarios, subsidios a determinados sectores productivos y a determinados agentes. Fue un Estado que usó el gran depósito de activos que tenía a su cargo para reconstruir una nueva generación de grupos económicos y empresas que se transformaron en agentes dinámicos del nuevo patrón de acumulación.

Luego de la primera fase de liberalización económica dominada por la ortodoxia neoliberal, la segunda se caracterizó por un “dirigismo estatal” de la política pública en que se produce un fuerte vuelco hacia una activa intervención estatal en la política económica, en la intervención de los mercados y en la transferencia de enormes recursos al sector privado.

Este conjunto de acciones fortaleció el desarrollo de actores comprometidos con el proceso de acumulación².

² Un análisis del traspaso a privados de las empresas del Estado y el seguimiento a “los hombres de las privatizaciones”, se realiza en el libro “El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno” de María Olivia Momckeberg, en el que se establece que el proceso privatizador fue una estrategia política destinada a mantener el poder de ciertos grupos, aún después del ocaso del gobierno militar. La autora plantea que mientras la derecha gobernante vendía empresas estatales, la derecha

La recomposición del sector privado se inició con la superación de la crisis financiera, que se llevó a cabo mediante instrumentos que traspasaron al Estado el costo de la crisis, lo que fue complementado por las reprivatizaciones de las empresas y bancos, y por el realineamiento de los precios relativos.

El período 1986-1989 estuvo liderado por una intervención directa del Estado tras el objetivo del fortalecimiento del sector privado. Según la autora los agentes más beneficiados por este proceso fueron los grandes grupos económicos, que aprovecharon las políticas para su reestructuración, reasignación sectorial de recursos y delineamiento de sus estrategias de desarrollo.

Dejando de lado la liberalización de los mercados como un objetivo en sí mismo, propio de la concepción económica del período anterior, el Estado pasó a intervenir en la regulación de los mercados financieros, entregando un marco estricto de reglas del juego a los agentes. Intervino además en la reincorporación del sector privado en la actividad productiva, mediante una nueva ronda de privatizaciones, generando estímulos a través de nuevos y creativos instrumentos.

Creó nuevos estímulos a la inversión extranjera y a la profundización del mercado financiero, estableciendo mecanismos para que se utilizara parte de los recursos acumulados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (recursos de largo plazo) como fuente de financiamiento de la inversión. Finalmente, aplicó una serie de incentivos para promover las exportaciones, los que junto con la política de mantención de un tipo de cambio real alto y sostenido en el mediano plazo, generó la rentabilidad requerida para la diversificación de las exportaciones no tradicionales.

económica las compraba. Además establece el nexo entre los principales impulsores de la privatización de las empresas públicas durante el régimen militar y el actual control de varias empresas, así como el desarrollo de algunos de los grupos económicos más importantes del país y de su expresión política vinculada a la UDI.

A alero de estas políticas emergió un empresariado más moderno que el de décadas anteriores. A su vez, los inversionistas extranjeros aprovecharon los incentivos gubernamentales y, en alianzas con capitales nacionales, participaron entre 1986 y 1989 en las licitaciones de empresas.

La continuidad y magnitud del ingreso de capitales extranjeros durante los años 90 aumentó fuertemente la capacidad de financiar grandes proyectos de inversión, abarató el costo del capital y facilitó la incorporación de nuevas tecnologías. Sin embargo, la pequeña industria no se vio beneficiada: en el estudio se demuestra la pérdida de su participación en el valor agregado producido y en la inversión, debido principalmente a tasas de interés históricas elevadas que además se incrementan en los períodos de ajuste y, por otro lado, a un tipo de cambio que se ha depreciado desde 1995 en adelante.

El estudio constata una muy elevada concentración de la inversión en pocos sectores y tipos de actividad con rendimientos decrecientes de capital, y visualiza la posible culminación de un ciclo de inversión en los rubros de exportación, justamente aquellos en que se ha sustentado el crecimiento.

Al analizar la evolución de la inversión en términos del crecimiento y de la participación en el valor agregado de los sectores productivos –agroindustria, pesca, forestal y minero³ - que han dado cuenta del crecimiento exportador chileno, la autora

³ En estos sectores considerados pilares del modelo exportador chileno y a los cuales se atribuye parte importante del crecimiento económico anterior a la crisis, se detectan importantes niveles de precariedad del empleo, lo que da cuenta de que no existe una relación directa entre mayor crecimiento y calidad del empleo, situación particularmente grave en las actividades de extracción, procesamiento y exportación de frutas, concluye Cristián González en “Notas sobre empleo precario y precarización del empleo en Chile” (Economía y Trabajo en Chile, PET, 1998).

La precarización del empleo aparece como la consecuencia más dramática de las políticas de flexibilidad laboral realizadas durante la década del 80. El empleo precario en Chile –caracterizado por el grado de incertidumbre en la continuidad del trabajo, menor protección social, bajos ingresos, pérdida de garantías y deterioro de condiciones de empleo- se asoció, en un primer momento, a

visualiza la culminación de un ciclo de inversión que fue alentado por el paquete de políticas macroeconómicas, instrumentos de reforma y de estímulos especiales, incluso con anterioridad a la crisis asiática⁴.

El fin de este ciclo se asocia a una conjunción de factores, entre ellos la reevaluación cambiaria, la maduración de los sectores dinámicos de exportación, la culminación de megaproyectos mineros, la caída de los precios internacionales, la desaparición de los grandes incentivos otorgados por el Estado, la agudización de la competencia en los sectores más rentables, y la profundización y estrictez en la regulación de mercados.

A ello se agregan las reformas económicas en países vecinos, que crearon estímulos a las grandes empresas para trasladar hacia Argentina, Perú, Brasil capitales destinados a impulsar las actividades productivas y de servicios que se venían desarrollando con éxito en Chile.

las exigencias de las políticas de ajuste estructural. Sin embargo, parece ser que las prácticas flexibles y precarización del empleo han sido incorporadas de modo más permanente a los mercados de trabajo -estima el autor-, lo que se traduce en mayores dificultades para la recuperación de los puestos de trabajo existentes antes de la crisis, más aún si se suma la tendencia global hacia el desempleo estructural.

⁴ Según expone Patricio Escobar en "La crisis de la economía chilena: el fin de un largo ciclo de rápida expansión" (en Revista de Economía y Trabajo, PET, 1999), la crisis asiática de 1998 implicó una grave ruptura del largo ciclo de rápido crecimiento económico que vivía Chile desde 1984 y ha evidenciado con claridad las principales vulnerabilidades del modelo de desarrollo, las cuales dificultan de modo sustantivo la posibilidad de seguir reproduciéndolo en las mismas condiciones en el mediano plazo.

Agrega que de sortear el actual escenario, lo más probable es que no vuelvan a observarse las tasas de crecimiento de las década del 90. En definitiva, la recesión en Chile, más que mostrar un fenómeno coyuntural o la simple contrapartida de un shock externo, es la evidencia de la imposibilidad que muestra el modelo chileno de avanzar hacia una segunda fase exportadora mediante una reconversión de la estructura productiva y económica.

A lo largo del ciclo, los grupos económicos impulsaron primero una diversificación sectorial y luego evolucionaron hacia la expansión regional, proceso que requiere de extraordinarios recursos financieros, tecnológicos y de comercialización, para lo cual se fusionaron con empresas extranjeras o vendieron a las transnacionales.

Los grupos económicos y el capital extranjero invirtieron en actividades que procesan recursos naturales y en industrias vinculadas a la construcción, al área financiera, comercio e infraestructura, sectores que permiten la generación de altas rentabilidades derivadas de la calidad de los recursos, del conocimiento y experiencia ya existente, así como de un marco regulatorio con incentivos especiales para su explotación otorgados por el Estado en la década del 80.

En una entrevista, la autora afirma que los empresarios chilenos no se arriesgan a realizar inversiones en actividades que no conocen a fondo y en las que no tienen experiencia, ni tampoco en las que exigen grandes recursos financieros, implican competitividad internacional y dan bajos márgenes de ganancia, a no ser que hayan estímulos que contribuyan a superar el temor al riesgo.

A juicio de Moguillansky, existen dos factores que debilitan la economía chilena: una frágil inserción en la economía mundial, producto de la escasa diversificación de bienes orientados al mercado externo y que hacen que Chile sea altamente vulnerable a shocks externos; y la fuerte concentración de la inversión productiva en pocos sectores y en las grandes empresas, lo que hace que sea la pequeña empresa la más afectada frente a crisis económicas y políticas de ajuste.

En definitiva cabría preguntarse, si a mediados de los 80 el Estado aplicó políticas no neutrales e incentivos dirigidos a impulsar un tipo específico de inserción en la economía mundial, ¿por qué en esta década no podría –asumiendo las múltiples señales del fin de un ciclo de expansión- orientar sus estrategias hacia el

surgimiento de un nuevo modelo de desarrollo más integral, justo y equitativo para insertarse globalmente y generar empleos de calidad?⁵

La autora propone un conjunto de políticas (tal como hacia mediados de los 80 se optó por una clara estrategia de crecimiento) capaces de generar otro círculo virtuoso de inversión y crecimiento, con más articulación en las cadenas productivas, mayor grado de incorporación tecnológica y, obviamente, con la creación de un potencial exportador⁶.

⁵ Escobar plantea que la economía chilena, al disminuir ostensiblemente su tasa de crecimiento de mediano plazo, enfrentará mayores dificultades de las que enfrenta hoy para la generación de nuevos puestos de trabajo, con el efecto en la demanda interna, motor del ciclo de crecimiento que acaba y el impacto social de una mayor tasa de desocupación que tenderá a ser más resistente al comportamiento del ciclo. Paralelamente, se hará presente una creciente restricción externa originada en una disminución relativa de los flujos de inversión extranjera, con el consecuente desequilibrio de la balanza de pagos. Considera que la actual situación de la economía chilena permite avizorar fuentes claras de futuras crisis y desequilibrios cada vez más difíciles de conjurar.

A su juicio, es el momento de trabajar decididamente en correcciones mayores a nuestro actual modelo de desarrollo y mientras más se demore en asumir este desafío el sector público (que implica un cierto costo en algunos equilibrios alcanzados, como inflación, equilibrio fiscal), el costo agregado será mayor. La propuesta va por el lado de generar una combinación de políticas de estabilización frente a los desequilibrios que se presentan en lo inmediato, definiciones mesoeconómicas como políticas de innovación e incremento de la productividad de los distintos segmentos y sectores de la economía, en el macro general de una política industrial consistente y definiciones de largo aliento en torno a un nuevo modelo de desarrollo.

⁶ José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la Ccpal, plantea en el documento "Retomar la Agenda del Desarrollo" (2001) que la crisis asiática probablemente fue el peor revés para el proceso de liberalización financiera, ya que dejó de manifiesto que éste puede ser fuente de profunda inestabilidad macroeconómica cuando no está acompañada de respaldo institucional apropiado. Por ello propone generar un debate a favor de una Nueva Agenda de Desarrollo que destaque – entre otros- el equilibrio entre el mercado y el interés público; que impulse el papel de las políticas anticíclicas en el entendido de que la inestabilidad tiene un costo muy elevado; que mejore los encadenamientos sociales con políticas de largo plazo que incrementen la equidad y garanticen la inclusión, un crecimiento económico que genere un volumen adecuado de empleos de calidad y una reducción de la heterogeneidad estructural de los sectores productivos que reduzca las brechas entre las distintas actividades económicas y agentes.

Moguillansky cree que el Estado tiene un papel fundamental y considera que antes de pensar en políticas concretas debe haber claridad acerca de la necesidad de impulsar una nueva estrategia de inserción en la economía mundial . A partir de allí será preciso aplicar políticas que madurarán en el mediano y largo plazo, creando incentivos para que se invierta en ciencia y tecnología, actividades que permitan diversificar exportaciones creando mayor valor agregado, promoviendo el comercio exterior de servicios –en minería, informática, finanzas-. Concluye que “mi estudio muestra que a mediados de los 80 se aplicaron políticas no neutrales e incentivos dirigidos a impulsar un tipo de inserción en la economía mundial. Hoy es preciso cambiar rumbo”.-