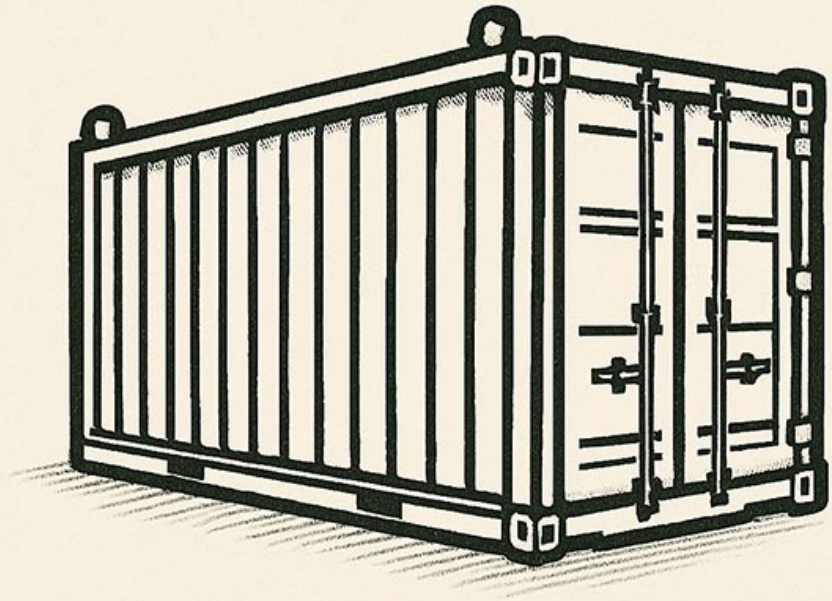
PIVOTES



PIVOTES DEBATE:
LA GLOBALIZACIÓN IRRESTRICTA EN ENTREDICHO

13 de agosto, 2025

PIVOTES DEBATE

Desde **1995** el número de **funcionarios de planta** se ha mantenido casi constante y los a **contrata** ha ido en aumento. Con este documento **estrenamos un nuevo tipo de herramienta de incidencia: Pivotes Debate.** Buscamos abrir discusiones sobre **temas emergentes** en los que aún no existen posiciones definidas, pero que consideramos que son relevantes de abordar para enfrentar los desafíos que tenemos como país.

Decidimos partir este ejercicio con un tema en que **tenemos pocas respuestas y muchas preguntas:** cómo debe plantearse Chile frente a la encrucijada de la globalización. La invitación es **compartir puntos de vista** con el fin de llegar a posibles caminos. Aquí, **una provocación inicial**.

RESUMEN EJECUTIVO

El documento analiza la evolución de la globalización y reflexiona sobre cómo el escenario actual se ha vuelto más incierto y fragmentado. Tras tres grandes etapas —la revolución industrial, el orden económico de posguerra y la apertura comercial de China—, el modelo global enfrenta hoy retrocesos marcados por sanciones económicas entre potencias, el retorno de políticas industriales estratégicas (como en semiconductores y energías limpias), y el debilitamiento de instituciones como la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

En este contexto, Chile aparece como un país con fuerte vocación global: ha firmado 30 tratados comerciales que cubren el 88% del PIB mundial. Sin embargo, su grado de apertura real, medido en relación al PIB, sigue siendo moderado frente a economías como Luxemburgo o Singapur. Esto obliga a repensar su estrategia internacional, considerando no solo la eficiencia económica, sino también la seguridad y resiliencia frente a riesgos externos.

El texto propone abrir una discusión sobre mecanismos de evaluación de inversiones extranjeras en sectores críticos como energía o minerales estratégicos, así como fomentar la refinación y procesamiento local de recursos clave —como las tierras raras— para reducir la dependencia de China, incluso si eso implica mayores costos.

En resumen, se plantea el desafío de equilibrar apertura comercial, soberanía económica y autonomía estratégica en un mundo cada vez más complejo y volátil.

Contexto

En física, el concepto de inercia se refiere a la propiedad que tienen los cuerpos de mantenerse en movimiento de forma indefinida hacia una dirección, mientras no actúe sobre él una fuerza externa en el sentido opuesto. El Estatuto Administrativo del Gobierno Central tiene una serie de deficiencias que generan una **inercia en el empleo público: éste crece continuamente en el tiempo, sin una evaluación de si este crecimiento está alineado con entregar un mejor servicio a los ciudadanos.**

Este documento explica cómo las normas del Estatuto Administrativo que regula el empleo del Gobierno Central permiten este fenómeno de la inercia del empleo público en Chile. Desde Pivotes entregamos una propuesta de reforma para hacernos cargo de las deficiencias señaladas.

Una brevísima historia de la globalización: consolidación, auge y freno

Hasta el siglo XIX el comercio internacional era muy bajo para estándares contemporáneos, nunca superior al 10% del PIB mundial. Las cosas comenzaron a cambiar con la denominada primera ola de globalización, cimentada en avances tecnológicos que rentabilizaron como nunca antes el comercio a larga distancia. En especial barcos a vapor, ferrocarriles y telégrafo. Esta primera ola finalizó con la Primera Guerra Mundial, cuando el liberalismo cedió ante movimientos nacionalistas.

La Segunda Guerra Mundial remeció estas reversiones por lo local y el comercio retomó su senda ascendente. Es el hito que marca el inicio de la segunda ola de globalización. Los lazos políticos de los Aliados condujeron a los acuerdos negociados durante la Conferencia de Bretton Woods en el verano de 1944, que fundaron el marco para la política monetaria, el comercio y las finanzas internacionales. Fue fruto de esas decisiones que nacieron el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (luego parte del Banco Mundial) y el Fondo Monetario Internacional, instituciones destinadas a facilitar el crecimiento global. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) dio lugar a una serie de acuerdos para eliminar las restricciones comerciales.

En 1944 el mundo aún era, pese a los avances de la primera ola, un espacio mucho más restrictivo al que acostumbramos. Muchos países imponían elevados aranceles para proteger la industria local (en Chile el promedio era 105% hasta 1974), los controles de capital eran estrictos y los gobiernos expropiaban regularmente activos extranjeros. Los inversionistas estadounidenses, en particular, lo sufrieron al menos 260 veces solo en los seis años que discurren entre 1961 y 1975, incluyendo por supuesto Anaconda y Kennecott, las principales operadoras de la gran minería del cobre en Chile.

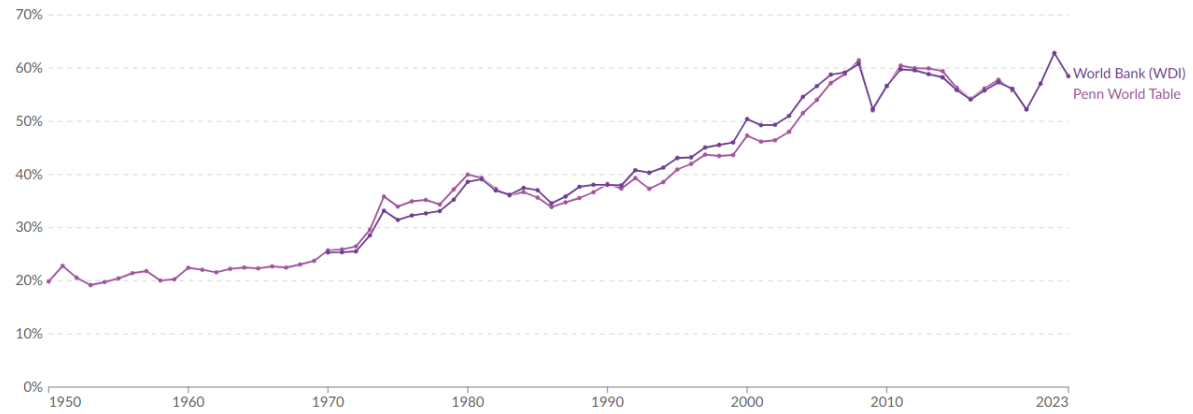
La segunda ola fue ganando fuerza en forma paulatina no solo por acuerdos políticos sino también por cambios tecnológicos. El desarrollo de la aviación comercial, la mejora de la productividad en la marina mercante (favorecida en gran medida por la adopción del contenedor como estándar mundial) y el estratosférico desplome de precio de las telecomunicaciones. La reducción de precios aparejada a estos avances permitió no solo aumentar el volumen de comercio, sino también ampliar el abanico de bienes comercializables. Exportar salmón fresco desde la Patagonia a Estados Unidos por vía aérea parecería ciencia ficción hasta hace pocas décadas. Si la primera ola operaba en base casi exclusiva al

comercio interindustrial (Chile exportaba salitre al Reino Unido e importaba maquinaria de vuelta) en la segunda afloró también el comercio intraindustrial, o intercambio de bienes y servicios similares. Chile ahora importa y exporta productos alimentarios hacia y desde Estados Unidos.

El fin de la Guerra Fría contribuyó a consolidar esta trayectoria. Se impuso cierto grado de consenso respecto a que era preferible crecer mediante integración que mediante aislamiento. Los aranceles cayeron drásticamente, los gobiernos abolieron controles de capital y muchos países cedieron parte de su soberanía para permitir que el sistema funcionara mejor. El grueso de las operaciones manufactureras se trasladó a las economías emergentes, en particular China, y la revolución de las tecnologías de la información permitió desplazar allí servicios que antes solo podían prestarse localmente.

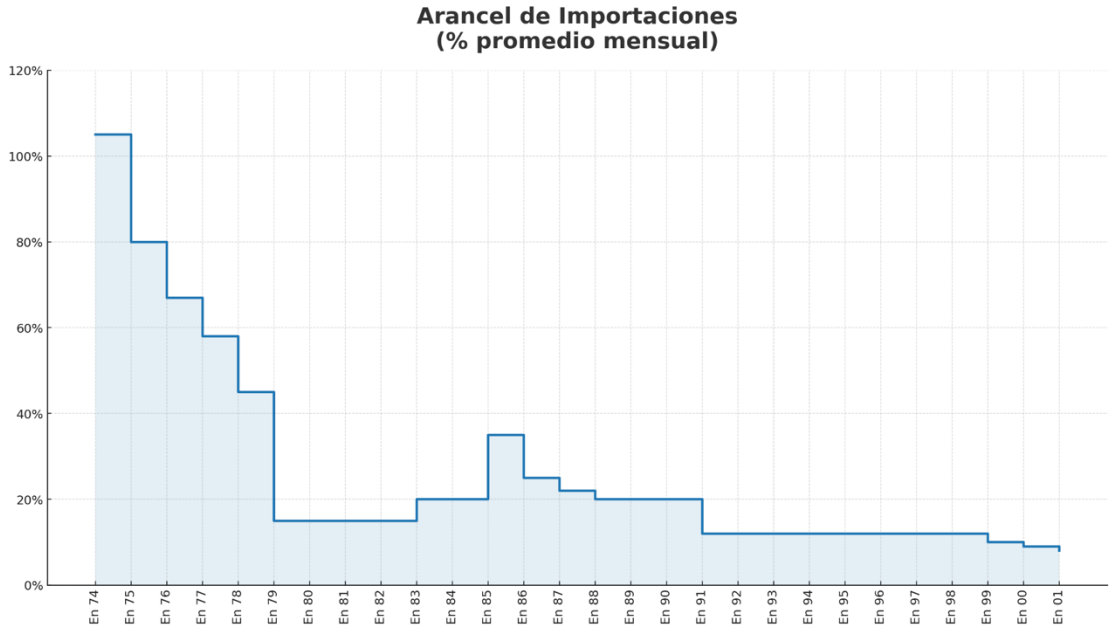
El GATT fue sucedido en 1995 por la Organización Mundial del Comercio (OMC). Este nuevo organismo proporcionó un marco para la negociación y formalización de acuerdos comerciales y un proceso de resolución de disputas (aunque hoy funcionando a media carga, como veremos más adelante). El ingreso de China a esta institución en 2001 es señalado por algunos como la máxima expresión de lo que entonces parecía el inexorable avance de la globalización.

Como resultado de todos estos procesos, el índice de apertura comercial, definido como la suma de las exportaciones e importaciones entre países dividido por el PIB mundial, subió hasta superar hoy el 59%.



Índice de apertura comercial. (exportaciones + importaciones)/PIB. Fuente: Banco Mundial.

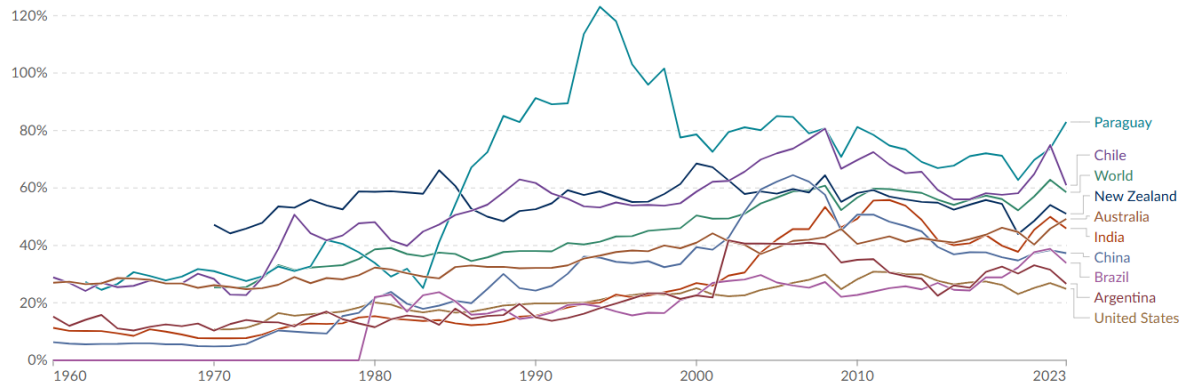
Chile se sumó con entusiasmo a este carro a partir de la década de 1970, con la progresiva eliminación de barreras proteccionistas.



Fuente: Dirección de Aduanas, Departamento de estudios.
Documento de Trabajo. A.M. Vallina. J. Becar, J. Yany.

Desde el retorno de la democracia redobló la apuesta con una políticamente extremadamente activa (casi diríamos frenética) de acuerdos comerciales. El país hoy alardea de la red de tratados de libre comercio más comprensiva de todo el mundo. Son 30 tratados con 65 economías que dan cuenta de, nada más y nada menos, el 88% del PIB y el 65% de la población mundial.

Chile se ha volcado hacia afuera con toda la fuerza que le ha sido posible, de eso no hay duda. Con todo, el 61% de comercio en relación con el PIB es una cifra más bien modesta en el concierto internacional. De los 184 países que lista el Banco Mundial en esta métrica, ese guarismo nos deja en la posición 139, lejos de, por ejemplo, el 392% de Luxemburgo, el 311% de Singapur o el 237% de Irlanda. La siguiente imagen muestra la evolución de esta variable en comparación a otros referentes relevantes.

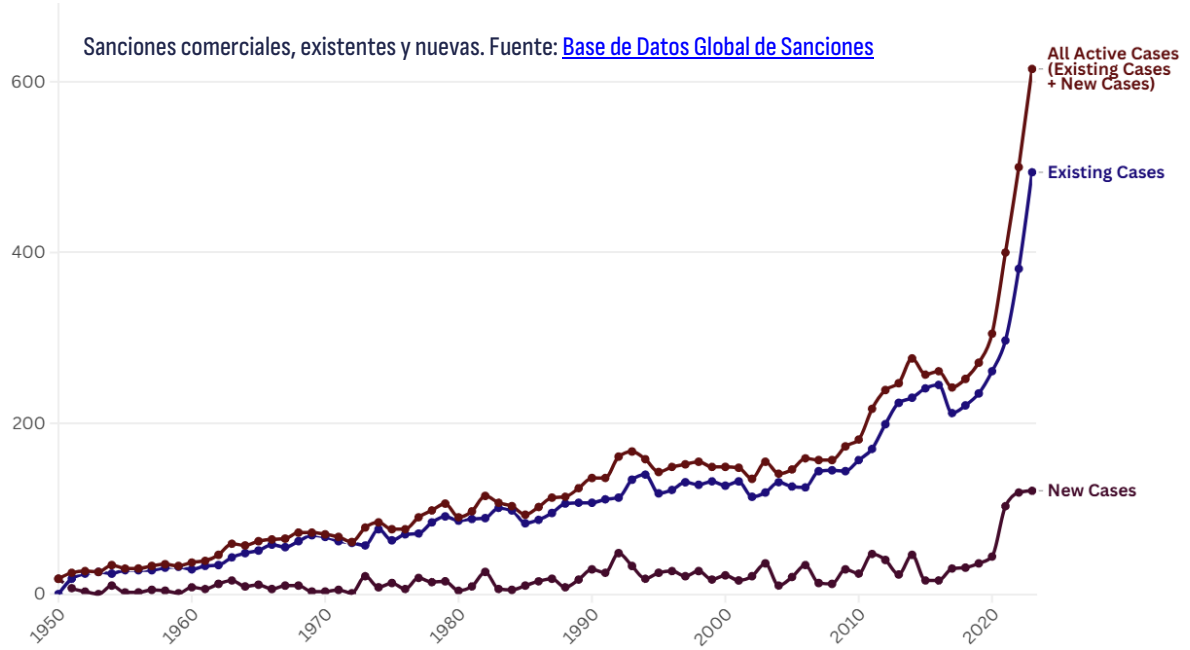


Índice de apertura comercial para países seleccionados. (exportaciones + importaciones)/PIB. Fuente: Banco Mundial.

Las imágenes muestran que en los últimos años la apertura comercial a nivel global ha dejado de crecer ¿Por qué? Como sintetiza *The Economist*, por a) la proliferación de medidas económicas punitivas, b) un más bien sorprendente resurgimiento de la política industrial y c) el deterioro de las instituciones globales originadas en Bretton Woods.

Respecto a las medidas punitivas. Las sanciones comerciales se imponen hoy con el cuádruple de frecuencia que en la década de 1990. Esto incluye las sanciones contra Rusia por la invasión unilateral, y aquellas que Estados Unidos impone a China para frenar sus ambiciones tecnológicas, especialmente en materia de semiconductores.

Sanciones comerciales, existentes y nuevas. Fuente: Base de Datos Global de Sanciones



Los gobiernos están examinando las inversiones extranjeras con mayor cuidado y algunos han llegado al punto de prohibir áreas definidas como estratégicas. En 2022, el Comité de Inversión Extranjera en Estados Unidos examinó 286 casos, frente a solo 97 una década atrás. El Reino Unido y Canadá bloquearon ofertas chinas para privilegiar otros oferentes.

En lo referido al *revival* de la política industrial, observamos una intensa competencia por desarrollar cadenas de suministro nacionales e industrias locales en áreas con proyección, en especial energías limpias, electromovilidad y semiconductores. *The Economist* cita la existencia de más de 1500 políticas para promover industrias específicas en 2021 y 2022, en especial subsidios y regalías de otro tipo, y casi ninguna a principios de la década pasada.

Por último, respecto a deterioro de las instituciones globales, el FMI compite ahora con China e India como alternativas de crédito. Además, cada paso de una reestructuración de deuda, incluidos aquellos que antes eran meras formalidades, ahora suelen estar sujetos a negociaciones de nunca acabar. En la OMC, por su lado, los esfuerzos orientados a ampliar el libre comercio o defender lo logrado han quedado en el olvido. El año pasado, por 75ª vez consecutiva, Estados Unidos bloqueó una moción para cubrir vacantes en el panel que arbitra las disputas entre miembros, con la consecuencia de que las transgresiones quedan impunes.

De que motivos hay, hay

No hay peor cara del retroceso de la globalización que la caótica guerra arancelaria librada por Estados Unidos a partir de la segunda administración de Donald Trump. Ahora bien, aunque hay casi unanimidad entre economistas de que este camino es dañino para todos, debe reconocerse que el conflicto no nace del vacío. Es posible, al menos, plantear consideraciones supra económicas en decisiones de esta naturaleza.

En primer lugar, ciertos países exportan e invierten a precios favorecidos por costos deslealmente bajos. Salen al mercado con condiciones laborales y/o ambientales y/o sanitarias inadmisibles para muchos de sus competidores. En los casos más agudos, los bienes y servicios provenientes de estas naciones pueden adquirir la forma de dumping, contra el cual las empresas locales simplemente no pueden competir.

En segundo, existe una serie de inversionistas extranjeros cuya propiedad es total o parcialmente estatal, y los gobiernos no actúan necesariamente por motivos estrictamente financieros.

En tercero, puede ser atendible ponderar los riesgos más propiamente de seguridad asociados a la tenencia extranjera de activos. Por ejemplo, la posesión de una fracción relevante de las líneas de transmisión eléctrica (software y servidores inclusive) podría otorgar la posibilidad de "apagar" parte del país ante un escenario de crisis.

¿Qué hacer?

Hay pocas dudas que durante las siguientes décadas la economía global será diferente a la de las décadas que acabamos de dejar atrás. Será más volátil, más incierta y en mayor grado determinada por consideraciones de seguridad. El clímax de la globalización posiblemente habrá quedado atrás.

En este nuevo escenario emerge el concepto de seguridad económica. Abrazarlo implica reconocer que la línea entre los asuntos económicos y la seguridad nacional se está difuminando. Las decisiones ya no debieran basarse únicamente en consideraciones de eficiencia y rentabilidad, sino también en las amenazas que estas decisiones suponen para los intereses nacionales. La decisión sobre quiénes son nuestros socios comerciales, especialmente cuando se trata de minerales estratégicos como los que Chile produce o podría producir, conlleva consecuencias geopolíticas, tanto de oportunidad como de vulnerabilidad.

En ciertos casos la seguridad económica puede implicar costos adicionales, como cuando se paga extra en un boleto aéreo para asegurar el equipaje, pero también puede representar oportunidades, dado que ciertos productos en los que Chile es fuerte (o aquellos en los que podría serlo en el futuro) son críticos y pueden operar como palancas de negociación. Es posible implementar estrategias de diversificación y resiliencia para equilibrar la prosperidad económica y la seguridad nacional en esta incierta era global.

En lo referido a la economía receptiva, es necesario diseñar un mecanismo más robusto de escrutinio (screening) para inversiones extranjeras, que permite ponderar variables no solo estrictamente económicas. ¿Es admisible, por ejemplo, que una empresa estatal china controle una tajada tan significativa de la red eléctrica, como ocurre con State Grid?

La médula es qué proteger, quién está a cargo de esa protección y cuáles serán las reglas de procedimiento y confidencialidad. En general, los países que han incorporado procedimientos de revisión o "screening" se centran en los activos a proteger —tales como sectores industriales específicos—, las características del inversionista —nacionalidad, sobre todo— y las condiciones de cada transacción particular dependiendo de si implican control o participación minoritaria. En Europa, el listado de áreas incluidas en ese screening se ha ido expandiendo en años recientes y en algunos países han comenzado a considerar seguridad alimentaria, tecnología, instalaciones críticas, privacidad de datos y pluralismo de medios.

De acuerdo con Felipe Irarrázaval, ex Fiscal Nacional Económico, si en Chile implementamos algo en esta línea:

> *Debería ser lo más simple posible en lo que se protege (inicialmente restringido a asuntos estrictos de seguridad nacional), evitando listas de países o nacionalidades específicas y centrándonos en participaciones accionarias relevantes, bajo un organismo especial (que incluya las más altas autoridades económicas del país y también funcionarios con experticia en inteligencia estratégica) y con reglas de procedimiento básicas (con altísimos niveles de confidencialidad y limitadísimos recursos judiciales). El FDI y el COC (entendiendo FDI como el control de inversión extranjera directa y COC referido al control de operaciones de concentración), a mi parecer, debieran ser autónomos, y se debe asegurar de que el FDI sea un procedimiento sumamente expedito (de semanas o meses a lo más).*

En un peldaño mayor de especificidad, es importante que cualquier decisión en esta materia no sea explícita ni tácitamente anti-China, de lejos nuestro mayor socio comercial.

Respecto a la **economía emisora,** no parece aconsejable establecer restricciones a los actores privados, pero es posible pensar mecanismos para privilegiar ciertos vínculos convenientes. Esto es especialmente relevante si logra materializarse la producción de tierras raras, cuya refinación hoy es casi monopólica por parte de China. Dado que se trata de un insumo crítico para numerosos sectores (incluyendo armas y generación eléctrica) manejar esta palanca con inteligencia ofrece potencial para generar negocios particularmente lucrativos. Por de pronto, parece aconsejable hacer lo posible para materializar la refinación localmente y no enviar a refinar a China, aun cuando los precios allá sean más convenientes. Desde luego, cualquier acción en esta línea, en tierras raras u otros sectores, implica iniciativa estatal, lo que a su vez exige un grado de intervención en la libre actividad empresarial que colisiona con las miradas más puramente liberales del quehacer económico.

La conveniencia de actuar o no conforme a lógicas que no se limiten únicamente al plano económico, y de qué manera eventualmente hacerlo, está lejos de ser obvia. Además, es un tema poco abordado, y respecto del cual existe poca experiencia. Así como en el debate existe el espacio para presentar propuestas concretas —y en Pivotes contamos con una serie de propuestas en distintos ámbitos— existe también otro para plantear preguntas, con la expectativa de que el diálogo posterior nos acerque a las respuestas. Es lo que, al menos en esta etapa, Pivotes invita respecto de esta materia.