

# CHILE 97

~~CHILE - 1997~~

# ANÁLISIS Y OPINIONES

Nueva Serie Flacso

## Chile 97. Análisis y opiniones

Las opiniones que los trabajos presentan, así como los análisis e interpretaciones que en ellos 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 encuentran vinculados.

302  
FSA 26  
1022

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de la 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.

La publicación de este libro, que recoge parte de las actividades de FLACSO ha sido posible gracias a la colaboración de la Fundación Ford, The William and Flora Hewlett Foundation y la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur, a través del apoyo a los diversos programas de la Institución.

322(83) FLACSO-Chile  
F572 Chile 97. Análisis y opiniones. Santiago, Chile:  
FLACSO-Chile, 1998  
420p. Nueva Serie FLACSO  
ISBN: 956-205-117-X

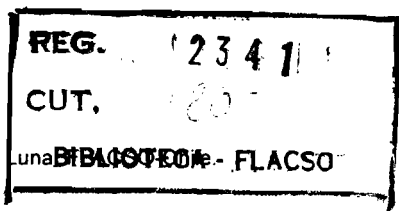
1. POLITICA SOCIAL 2. POLITICAS PUBLICAS  
3. POLITICA EXTERIOR 4. DESCENTRALIZACION  
5. INTEGRACION ECONOMICA 6. PARTICIPACION  
CIUDADANA 7. RELACIONES CIVICO MILITARES  
8. MUJERES 9. JUVENTUD 10. POLITICA CULTURAL  
11. CHILE

© 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N°105.006. Prohibida su reproducción.  
Editado por FLACSO-Chile, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa  
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 9655 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: [flacso@flacso.cl](mailto:flacso@flacso.cl)

FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Producción editorial: Marisa Weinstein  
Diagramación interior: Claudia Gutiérrez y Antonieta  
Diseño portada: Osvaldo Aguiló  
Impresión: AGD Impresores



## INDICE

### **Presentación**

<i>Francisco Rojas Aravena</i> .....	5
--------------------------------------	---

### **AMERICA LATINA**

#### **Condiciones de gobernabilidad democrática en América Latina**

<i>Norbert Lechner</i> .....	9
------------------------------	---

#### **América Latina en 1997**

<i>Gabriel Gaspar</i> .....	25
-----------------------------	----

#### **Visiones latinoamericanas sobre economía y democracia**

<i>Marta Lagos</i> .....	41
--------------------------	----

### **POLITICA**

#### **Tendencias de participación electoral en Chile en 1997**

<i>Patricio Navia</i> .....	61
-----------------------------	----

#### **Aproximaciones a la participación ciudadana**

<i>Marcela Noé, Patricia Correa, Soledad Jaña, Luis Vial</i> .....	87
--	----

#### **Las mujeres en 1997: ciudadanía e invisibilidad**

<i>Teresa Valdés</i> .....	103
----------------------------	-----

#### **Relaciones civil-militares en 1997: otro hito en el complejo proceso de normalización**

<i>José Luis Díaz</i> .....	127
-----------------------------	-----

### **ECONOMIA**

#### **La economía chilena en 1997**

<i>Oscar Muñoz</i> .....	139
--------------------------	-----

### **RELACIONES EXTERIORES**

#### **La política exterior chilena en el 97: los desafíos en la reinsertión**

<i>Paz Milet</i> .....	161
------------------------	-----

#### **Reunión PECC en Chile**

<i>Andrés Angulo</i> .....	169
----------------------------	-----

## PROCESOS DE INTEGRACION

<b>Integración hemisférica, EE.UU. y MERCOSUR: el escenario actual visto desde Chile</b>	
<i>Alicia Frohmann</i> .....	179
<b>Chile y Argentina: hacia una política de complementación binacional y subregional</b>	
<i>Francisco Rojas Aravena</i> .....	189
<b>Construyendo confianza: las relaciones chileno- argentino durante 1997</b>	
<i>Carlos Martin y Beatriz Calderón</i> .....	213

## POLITICAS SOCIALES

<b>FOSIS: políticas sociales y sus perspectivas</b>	
<i>Sergio Gómez</i> .....	241
<b>El proceso de cambio curricular en la educación media</b>	
<i>Cristián Cox</i> .....	259

## JOVENES

<b>Los jóvenes de sectores populares: nuevas preguntas de investigación</b>	
<i>José Olavarría, Cristina Benavente y Patricio Mellado</i> .....	287
<b>Crisis, conflictos y soluciones parciales en las universidades chilenas</b>	
<i>Manuel Antonio Garretón</i> .....	325
<b>Jóvenes universitarios en los noventa: la visión de los dirigentes estudiantiles</b>	
<i>Marcela Pérez de Arce</i> .....	339

## CULTURA Y COMUNICACIONES

<b>La industria de las comunicaciones y el mercado de mensajes durante 1997</b>	
<i>José Joaquín Brunner</i> .....	361
<b>Los evangélicos en Chile hacia el año 2000</b>	
<i>José Miguel Sandoval, Juan Allende y Hugo Castillo</i> .....	391
<b>Información televisiva y opinión pública en 1997</b>	
<i>Giselle Munizaga</i> .....	413
<b>Autores</b> .....	420

# ***PROCESOS DE INTEGRACION***

# Integración hemisférica, EE.UU. y MERCOSUR: el escenario actual visto desde Chile

*Alicia Frohmann*

Los últimos meses de 1997 no fueron muy auspiciosos en términos del dinamismo y de la apertura del comercio internacional. Una variedad de piezas que se movieron en el tablero internacional, han requerido una reapreciación del gobierno de Chile de cuáles son sus posiciones en el escenario de las negociaciones económicas en el hemisferio.

Los hechos recientes más importantes son:

La crisis financiera en el este asiático ha tenido un considerable impacto en los mercados de capitales de América Latina y se prevé que afectará los flujos comerciales internacionales y el crecimiento económico de Chile y de la región en 1998.

En noviembre de 1997, el presidente Clinton no logró la autorización del Congreso de EE.UU. para negociar por la vía rápida, el **fast-track**, que necesitaba para avanzar en los acuerdos económicos internacionales, tanto para negociar con Chile, como también en el marco del ALCA, la OMC (ronda agrícola), y para algunas de las negociaciones sectoriales.

Finalmente, la crisis del Brasil y sus posibles efectos sobre Argentina constituyen también signos muy preocupantes para la subregión.

¿Cómo han afectado estos acontecimientos la manera cómo Chile está pensando su rol en el ALCA, el futuro de sus relaciones con EE.UU. y su vinculación con el MERCOSUR?

## EL ALCA

El ALCA es sin duda la iniciativa de integración económica más importante que ha habido en el hemisferio en esta última década. Desde hace ya casi tres años, se viene constituyendo regularmente una mesa de negociación económica multilateral, que incluye a 34 países de las Américas, con el propósito de crear el Área de Libre Comercio de las Américas para el 2005. Un total de doce grupos de trabajo han estado examinando y consensuando posiciones respecto de los principales temas vinculados con el comercio y la inversión, constituyendo ésta una verdadera instancia de modernización de la institucionalidad económica para muchos países de la región.

El dinamismo que hasta ahora ha tenido el ALCA es un hecho inédito, resultado en buena parte de los profundos cambios políticos y económicos ocurridos en la región en la última década y media, los cuales han modificado drásticamente la agenda hemisférica y la manera cómo nuestros países se relacionan entre sí. Para Chile, interesado en la convergencia de los diferentes acuerdos comerciales que tiene en el hemisferio, abre interesantes perspectivas en el marco de su política de regionalismo abierto.

Está previsto que las negociaciones formales del ALCA se lancen en la II Cumbre de la Américas en Santiago, en abril de 1998, por lo cual el inicio exitoso de este proceso no sólo representa para Chile un objetivo deseable en términos de política de comercio internacional, sino también un desafío político y diplomático, así como un aporte de Chile a la integración hemisférica.

La postergación de la aprobación del **fast-track** en el Congreso de EE.UU., mantiene restringida la capacidad del Ejecutivo estadounidense para negociar acuerdos comerciales internacionales, sea bilateralmente o en el marco de la negociación hemisférica del ALCA. Aunque no se descarta en Washington, que el debate sobre el **fast-track** se reanude en los primeros meses de 1998 e incluso se menciona la posibilidad de una

autorización de negociar sólo con Chile, lo más probable en este momento es que EE.UU. llegue a la II Cumbre Hemisférica y al lanzamiento de las negociaciones del ALCA sin el **fast-track**.

Al no tener el **fast-track**, quedan limitados el margen de maniobra y el menú de opciones de política de comercio internacional que EE.UU. podrá impulsar (no podrá negociar acceso a mercado, que es el corazón de toda negociación comercial), lo cual le impedirá asumir una posición de liderazgo del proceso del ALCA. Frente a esta situación, EE.UU. seguramente impulsará con mayor vigor las negociaciones sectoriales en los ámbitos que más le interesan (tecnología de la información, servicios financieros, propiedad intelectual, entre otros).

Al no disponer EE.UU. del **fast-track** y frente a un cierto vacío de liderazgo, se fortalecerá y consolidará una tendencia que se ha venido observando desde ya algún tiempo: la multilateralización y latinoamericanización del ALCA, en contraposición a la imagen inicial de una iniciativa hegemonizada por EE.UU., en la cual se iban agregando países a un esquema basado en el NAFTA.

Aunque la convocatoria originaria correspondió a EE.UU. (ningún otro país del hemisferio tiene esa capacidad de convocatoria); poco a poco, los países latinoamericanos y Canadá se han ido apropiando más de la iniciativa y el ALCA ha pasado a ser un espacio regional multilateral único en su tipo, en el cual existen posibilidades reales de confrontar, debatir y consensuar posiciones en materias económicas.

La falta de **fast-track** en el futuro previsible deja la iniciativa del ALCA en el área latinoamericana. Ahora, más que resistirse a los ritmos y temas que EE.UU. trate de imponer, los países de América Latina tendrán un mayor espacio para imprimir a las negociaciones del ALCA las características que mejor se condicionen con los niveles de madurez y apertura de sus economías.

El MERCOSUR, que siempre ha llevado al seno del ALCA sus propias propuestas, destinadas en buena parte a frenar el ritmo más acelerado que EE.UU. quería imprimir a las negociaciones, tendrá una oportunidad para coordinarse efectivamente con sus socios del Cono Sur para presentar una agenda de negociaciones que resulte conveniente.

Parece poco probable que la actual falta de **fast-track** signifique el fracaso del ALCA. Una vez lanzadas, las iniciativas



suelen tener una gran inercia y, difícilmente, se quiera desaprovechar el importante ejercicio realizado por los 12 grupos de trabajo en los últimos dos años en el sentido de conocer y consensuar posiciones sobre los principales temas del comercio internacional. Entre otras cosas, estos avances también permitirán a muchos países del hemisferio participar en forma mucho más preparada en las negociaciones multilaterales de la Ronda del Milenio.

Por otra parte, aunque es natural que para muchos países el interés principal del ALCA sea negociar con EE.UU. (para obtener un mejor acceso a su principal mercado de exportación), los tiempos del ALCA son largos (las negociaciones tienen que culminar en el 2005) y, si el proceso sigue avanzando en forma satisfactoria, es previsible que el Ejecutivo estadounidense obtenga el **fast-track** en algún momento en los años venideros.

Pensamos entonces que hay un espacio importante en el ALCA para que los países de nuestra subregión se coordinen para imprimir en la iniciativa las agendas, la estructura y los ritmos que son más consonantes con nuestros intereses.

Resultan preocupantes, sin embargo, las presiones provenientes de algunos sectores del gobierno de EE.UU., interesados por sacar los temas comerciales (y al ALCA) del centro de las relaciones hemisféricas y colocar en su lugar los temas tradicionales unilaterales del hegemonismo estadounidense, como el narcotráfico, el terrorismo y la seguridad. Estas presiones se explican porque EE.UU. ha perdido la iniciativa y el control de la agenda comercial hemisférica y éste es un tema de disenso en el Congreso de ese país, mientras que los temas tradicionales de la relación con América Latina son siempre bien recibidos por legisladores de ambos partidos.

Para Chile y para América Latina es crucial mantener al comercio como tema principal de la agenda hemisférica -y de la II Cumbre de las Américas- tal como ha ocurrido desde principio de los noventa, ya que es en este campo donde es posible el interés mutuo, la reciprocidad y la negociación, generalmente ausentes en los temas que unilateralmente instala EE.UU.

## **Relaciones comerciales Chile-EE.UU.**

La no aprobación del **fast-track** también afectó este área de las relaciones económicas internacionales de Chile, ya que quedó nuevamente postergada indefinidamente la negociación de un acuerdo comercial Chile-EE.UU., sea en su modalidad bilateral o de acceso al NAFTA.

Chile, que ya tiene acuerdos de libre comercio con México y Canadá, había sido invitado a negociar su incorporación al NAFTA en diciembre de 1994, por los tres jefes de Estado de ese bloque comercial. En 1995, Chile decidió suspender la negociación, al no obtener el Ejecutivo estadounidense la autorización para negociar por la vía rápida y durante estos últimos años, muchos temas de la agenda económica bilateral han quedado pendientes, a la espera de ser incorporados en el paquete de la negociación.

En la actualidad, parece previsible que la administración Clinton no obtendrá próximamente el tipo de autorización amplia y sin condicionamientos que le convendría a Chile y que ha llegado el momento para buscar vías alternativas para abordar los problemas pendientes con el principal socio comercial y principal inversionista de Chile. En diversas áreas (SGP, acceso de determinados productos, inversión, propiedad intelectual, normas sanitarias y fitosanitarias, solución de controversias comerciales, entre otros) existen márgenes para mejorar sustantivamente el actual estado de cosas. El momento actual -cuando, en cierta medida, EE.UU. se siente en deuda con Chile- parece propicio para explorar estos problemas y buscar formas de abordarlos y resolverlos.

La comisión bilateral sobre temas agrícolas, propuesta a principios de 1997 y que se constituyó a fines de ese año, es un ejemplo del tipo de instancias que podrían buscarse para resolver problemas. Es importante, sin embargo, que estos espacios de interlocución no existan en forma aislada, sino que formen parte de un todo donde las instancias técnicas sigan una estrategia y una coordinación política conjunta.

Al no poder Chile negociar un acuerdo de libre comercio con EE.UU., debido a la falta de **fast-track**, efectivamente quedan postergados algunos objetivos en términos de acceso al mercado estadounidense. Sin embargo, en lo relativo al principal objetivo

de Chile -que es lograr reglas del juego más estables para las exportaciones chilenas en el mercado de EE.UU.- sin duda, se puede avanzar aún sin una negociación más comprehensiva.

En este nuevo marco se ve menos tensionada la relación principal de Chile en la región que es la asociación con el MERCOSUR

### **Chile-MERCOSUR, una relación crucial**

Para Chile, la relación con los países del MERCOSUR es una pieza crucial de su inserción internacional y reviste la mayor importancia en una variedad de planos.

En primer lugar, más allá de históricos encuentros y también de desencuentros, Chile está ligada a sus vecinos del Cono Sur por un estrecho vínculo político y estratégico. En el marco de la transición a la democracia en la subregión, la comunidad de perspectivas e intereses respecto del resto de las Américas y del mundo, los ha hecho partícipes y aliados en instancias comunes de diálogo y concertación política como el Grupo de Río, y ha desencadenado un inédito proceso de acercamiento entre los países de la subregión.

Concepciones de amenaza decimonónicas y desconfianzas recíprocas, que los hacían buscar socios y aliados en otras regiones, están dejando lugar a intensos flujos, de uno a otro lado de la Cordillera, desde el Atlántico al Pacífico y viceversa, sea en el campo energético, de las comunicaciones y de la cultura, el transporte y el turismo, las inversiones y el mejoramiento de la infraestructura, los intercambios políticos y comerciales. Estos son los cimientos de un verdadero proceso de integración y su potencialidad, por cierto, excede los arreglos institucionales desarrollados hasta ahora.

MERCOSUR también interesa a Chile como el ejemplo más dinámico de integración existente en América Latina, como un modelo de cómo, con voluntad política y sobre la base de valores compartidos, se puede reencauzar el curso de la historia de nuestros países hacia una gran interdependencia que potencia el desarrollo respectivo.

Recientemente, Chile ha iniciado un interesante proceso de coordinación política con el MERCOSUR frente a las instancias de

integración económica hemisférica (ALCA) y quiere hacerlo también en las negociaciones con la Unión Europea y en la OMC. Esta coordinación puede incidir muy positivamente en la proyección internacional del conjunto de países de la subregión.

Hace poco más de un año entró en vigencia el Acuerdo de Complementación Económica entre Chile y los países del MERCOSUR. El hecho que Chile haya podido negociar un ALC con el MERCOSUR, luego de descartar la alternativa de ingresar como miembro pleno a esta unión aduanera, ya representó, en cierta medida, un logro. Chile no deseaba asumir los costos del arancel externo común ni los riesgos de la coordinación macroeconómica, pero sí estaba interesado en liberalizar su comercio con el MERCOSUR, en el marco de su estrategia de regionalismo abierto.

Para Chile, los objetivos centrales del Acuerdo fueron aumentar los flujos de comercio y estabilizar las reglas del juego en los mercados de los países del MERCOSUR. Estos son importantes no sólo por los volúmenes de intercambio (US\$ 3.500 millones entre octubre de 1996 y junio de 1997), sino también por la composición del comercio, ya que a estos mercados se dirige una parte importante de las exportaciones chilenas con más valor agregado.

Aunque un año es un plazo demasiado breve para evaluar un acuerdo, las cifras disponibles muestran que estos objetivos están siendo cumplidos. Las exportaciones chilenas al MERCOSUR aumentaron un 3% en los primeros 9 meses de vigencia del Acuerdo, mientras que las exportaciones al mundo disminuyeron un 1%, durante el mismo período. Las importaciones desde el MERCOSUR, por su parte, aumentaron alrededor del 8%, al igual que el conjunto de las importaciones del mundo.

En varios de los sectores productivos donde hubo una disminución importante de tarifas (al menos 30%) durante el primer año del Acuerdo, se nota el impacto de la rebaja arancelaria. En cuatro sectores -textil, plásticos, artículos electrodomésticos y maquinaria no eléctrica- se ve una considerable expansión en comparación con el trienio anterior. En otro tres sectores -muebles, químico y metal mecánico- la tasa de crecimiento de las exportaciones al MERCOSUR fue también mayor que al resto del mundo.

Los sectores aún no afectados por rebajas arancelarias - agroindustrial y hortofrutícola, vitivinícola, imprenta y editoriales y material de transporte- no presentaron mayores diferencias en las exportaciones al MERCOSUR y al resto del mundo.

En definitiva, en este primer año, las expectativas de consolidación externa hacia el MERCOSUR del sector manufacturero empezaron a cumplirse, y no ha habido mayores cambios para el sector agrícola.

En términos de estabilidad de los mercados, el Acuerdo también benefició a Chile, ya que pudo acogerse a las mismas excepciones que los países miembros del MERCOSUR, cuando Brasil anunció su programa de restricciones al financiamiento de las importaciones para frenar su déficit comercial. Este aspecto del Acuerdo es importante porque, a pesar de los cambios, las tendencias proteccionistas resurgen, sobre todo, en el marco de situaciones de crisis económica. En este sentido, el alcance del alza del arancel externo común de MERCOSUR es un tema preocupante. Por otra parte, Chile sigue con mucha atención e inquietud las alternativas de la crisis brasileña y sus posibles efectos en la economía argentina. El grado de interconexión de las economías de la subregión es tal, que lo que transcurre en uno de los países socios indefectiblemente afecta a los otros.

En el campo de las inversiones, donde los países vecinos son cada vez más importantes para Chile, la tendencia al aumento -sobre todo, de las inversiones chilenas en Argentina y Brasil- de estos últimos años, continuó por el clima general de negocios favorable, a pesar de que las inversiones están, por ahora, excluidas del Acuerdo. Entre 1990 y 1996, las inversiones chilenas en Argentina alcanzaron los US\$ 5.700 millones y en Brasil, US\$ 740 millones. Actualmente, están subiendo las cifras de inversiones chilenas en Brasil por los procesos de privatización en ese país.

Los resultados de este primer año del ALC Chile-MERCOSUR son satisfactorios. Sin embargo, este acuerdo tiene aún limitaciones, las cuales se quieren ir superando para convertirlo en el acuerdo más completo y de mayores proyecciones que ha suscrito Chile.

Las áreas en las que falta perfeccionar el Acuerdo son fundamentalmente aquellas en las cuales los mismos países del MERCOSUR aún no se han consolidado internamente.

Interesa especialmente a Chile negociar el tema del comercio de servicios que, por ahora, está enunciado en el Acuerdo, y cuyo tratamiento fue anunciado en la Cumbre de MERCOSUR de diciembre de 1997. La aspiración de Chile en este campo es avanzar lo más posible hacia el trato nacional, ya que en este momento hay un trato más favorable a los bienes que a los servicios.

También interesa a Chile negociar el tema de las inversiones, mejorando el acceso y eliminando restricciones. Los acuerdos de promoción y protección de inversiones actualmente existentes con cada uno de los países del MERCOSUR (sólo falta la promulgación en Brasil), congelan y consolidan la situación actual, pero no permiten avanzar. También en este campo, Chile aspira avanzar todo lo posible hacia el trato nacional.

Quedan otras áreas en las que aún hay mucho por hacer: la eliminación de las restricciones para arancelarias, el perfeccionamiento de la aplicación del mecanismo de solución de controversias, la negociación en el sector automotor, el mejoramiento de la infraestructura que posibilita los intercambios, el avance en planes de desarrollo conjunto científico tecnológico, entre otros. Por otra parte, aún falta crear mecanismos de institucionalización del Acuerdo y es necesario que aumente el diálogo entre los respectivos sectores privados para ir así limando asperezas.

Finalmente, el avance de MERCOSUR y sus asociados en este conjunto de temas será crucial para poder desempeñar en conjunto un rol propositivo importante en el ALCA. La iniciativa para avanzar en la integración hemisférica está ahora en nuestra región.