

OCHO PROPOSICIONES PARA UNA INSERCIÓN NACIONAL ACTIVA

EN UNA ECONOMÍA MUNDIAL EN CRISIS

Carlos Ominami P.

Las controversias acerca de las formas de organización y funcionamiento de la economía mundial tienen una larga historia. Más aún, ha sido en torno a las distintas evaluaciones sobre el carácter más o menos ventajoso de determinados modos de inserción de las naciones a la economía mundial que se han estructurado muchos de los debates en el plano de la teoría y de la política económica. Los fenómenos más relevantes que han tenido lugar en la escena económica internacional en el curso de las dos últimas décadas, restan sin embargo buena parte de su significación a muchas polémicas bizantinas a las cuales son aficionados los economistas. De hecho, los avances inexorables de los procesos de internacionalización tanto del comercio como de las finanzas y más recientemente de la propia producción, han tornado inútiles los dilemas maximalistas del tipo integración o ruptura con la economía mundial. Del mismo modo, el estallido ya a finales de los años sesenta de una gran crisis internacional que aún no ha podido ser resuelta y las importantes mutaciones estructurales a que este proceso ha abierto paso, sugieren con fuerza la necesidad de abandonar las posturas ingenuas acerca de los beneficios de la internacionalización y de renovar los enfoques mediante los cuales se busca interpretar y sobre todo transformar una realidad dada. En esta perspectiva se inscriben las proposiciones que siguen y cuya pretensión no es más que la de aportar a un debate que desgraciadamente no ha podi-

1985

do efectuarse en nuestro país con la libertad y la ausencia de prejuicios que el tema requiere.

I

La economía mundial no es un sistema armónico capaz de asegurar a todas las naciones que en ella participan una distribución coherente de roles y menos todavía un acceso equitativo a los frutos del esfuerzo colectivo. Antes bien se trata de un sistema sólidamente jerarquizado en el cual priman las correlaciones de fuerza y los afanes hegemónicos.

En realidad, lo que un tanto superficialmente muchos denominan la división internacional del trabajo (DIT) no corresponde a la representación idealizada de un sistema perfectamente bien estructurado, al interior del cual a cada participante se le asigna una función que él se limita a cumplir para gran dicha y felicidad de todo el mundo. Es con toda seguridad lamentable, pero no se puede menos que reconocer que la "mano invisible" de Adam Smith se ha mostrado incapaz de crear las condiciones de una división del trabajo entre las naciones de acuerdo a los postulados del modelo teórico de las ventajas comparativas.

Mucho más que la cooperación, la característica dominante del actual esquema de relaciones económicas internacionales es la agresividad de los comportamientos a que ha dado lugar un tipo de competencia que ha finalmente derivado en una verdadera guerra económica. En este sentido no resulta casual que el lenguaje de la economía se vea hoy día inundado de

conceptos que eran solo propios del de la guerra: mercados invadidos, despligue de fuerzas, arma de la propaganda, guerras de precios, etc. son otras tantas expresiones que se utilizan corrientemente toda vez que se habla de ... economía.

Como en toda guerra, hay igualmente aquí vencedores y vencidos. En el seno del mundo desarrollado, la modificación de las relaciones de competitividad ha llevado al ascenso vertiginoso del Japón, a la erosión de la supremacía industrial norteamericana y al acaso, al parecer, definitivo de la potencia inglesa. Pero, todavía más significativas son las tendencias que atraviesan al Tercer Mundo. Mientras algunos países logran disminuir la brecha que los separa de las naciones dominantes (Brasil, México, India, Corea del Sur, etc.), otros en cambio, de hecho la mayoría, aparecen en las actuales circunstancias, condenados a una marginalidad internacional creciente. Evitar este destino es el desafío planteado a nuestro país.

II

El objetivo de autonomía e independencia nacional no puede entenderse como búsqueda de una autarquía que rechace el principio de la especialización internacional. De lo que se trata es de dotar al país de un perfil de especialización que le asegure una inserción activa y no subalterna en la red de intercambios internacionales.

En un mundo dominado por las tendencias a la internacionalización, la

autonomía nacional debe ser concebida en términos de control de las estructuras internas de producción y de las relaciones externas que éstas establecen. La autonomía nacional no es pues un estado absoluto sino más bien un proceso continuo destinado a aumentar los grados de libertad de la política doméstica. En esta perspectiva no caben las rupturas violentas -siempre traumáticas- con la economía mundial. Por el contrario, el problema planteado consiste en buscar en la dependencia los medios de progresar hacia la independencia.

Por ello resulta vital modificar el perfil de inserción internacional del país. A más de treinta años de las primeras denuncias de R. Prebisch acerca de la tendencia secular al deterioro de los términos del intercambio, no es aceptable que las autoridades exhiban como argumento para los magros resultados de su política, la caída en los precios de nuestros principales productos de exportación. Mientras nuestra oferta de bienes exportables continúe abrumadoramente dominada por productos de escasa elaboración, la economía del país seguirá sometida a los vaivenes a menudo brutales de la coyuntura internacional.

La necesidad de un esfuerzo significativo en el plano de la promoción de exportaciones está fuera de toda duda. Una política consistente con ese objetivo supone sin embargo mucho más que la simple fijación de un tipo de cambio real alto y el establecimiento de determinadas franquicias fiscales. Un seguimiento sistemático de las tendencias de la demanda mundial, un conocimiento acabado de los nichos que a nivel internacional

es posible ocupar, una definición rigurosa en materia de política industrial, un esfuerzo paciente en el plano tecnológico, una preocupación permanente por la elevación de la calificación de la fuerza de trabajo, son entre otros, algunos de los elementos sin los cuales, resulta ilusorio pretender desarrollár un potencial exportador de cierta envergadura.

III

Los procesos económicos actualmente en curso en las economías centrales tienen como centro de gravedad una transformación profunda del conjunto del sistema técnico. Junto con ser portadoras de enormes posibilidades de progreso, las nuevas tecnologías constituyen igualmente una grave amenaza para todas aquellas naciones en desarrollo que desconociendo la importancia de esta mutación no arbitren las medidas que les permitan participar en forma activa en la dinámica de la innovación.

Acertadamente muchos sostienen que las prioridades del desarrollo en un país como el nuestro no pueden sino estar orientadas a satisfacer un sinnúmero de carencias en el plano de las necesidades más elementales (alimentación, vivienda, salud, etc.). Sería sin embargo un grave error inferir de allí la necesidad de auto-excluirnos de los procesos de modernización. Así hacerlo significaría condenar el país a la decadencia y a una marginalidad internacional inexorable. Más allá de nuestros problemas, el mundo ha continuado avanzando. La informática, la telemática, la robotización, las bio-tecnologías, etc., constituyen los soportes de una formidable revolución tecnológica llamada a modificar profundamente el

conjunto de las condiciones de producción.

Debemos pues buscar modos de participar en este proceso. Junto con enfrentar las urgencias del presente debemos ser capaces de hacer apuestas sobre el futuro. La modernización tecnológica ofrece por lo demás importantes posibilidades para resolver con éxito algunos de nuestros problemas más acuciantes. La aplicación de nuevas tecnologías en el campo alimentario constituye un buen ejemplo de ello.

Se trata, empero, de impulsar una modernización económica y socialmente consistente. La modernización de los consumos sin creación simultánea de las bases industriales que puedan sostenerla en el tiempo y hacerla accesible a la mayoría de la población, no es sino una parodia de modernización, un mimetismo ridículo respecto de los hábitos predominantes en los países desarrollados. Entre muchas otras, una ilustración de lo anterior es lo que ha acontecido en Chile en el campo de la informática. Mientras la utilización de todo tipo de tratamientos computarizados ha progresado a pasos agigantados, el país sólo ha podido responder en el terreno de la producción de software abandonando completamente la dimensión propiamente industrial de esta actividad.

La modernización no es en verdad concebible sin el desarrollo de un potencial industrial y tecnológico propio. En esta perspectiva la investigación científica vinculada al desarrollo industrial aparece como una dimensión crucial en tanto ella es en última instancia la torre de control

del futuro. La caída experimentada durante estos años en el presupuesto de investigación y desarrollo, el dismantelamiento del potencial científico que había logrado acumular el país, la inexistencia de mecanismos que vinculen estrechamente el mundo de las ciencias y de las técnicas al mundo de la industria, son otros tantos obstáculos que conspiran abiertamente en contra de la constitución en el país de un potencial consistente de innovación tecnológica.

IV

Frente a la envergadura de los desafíos planteados al país en el campo de la modernización y de manera general en la búsqueda de una nueva forma de inserción en la economía mundial, los mecanismos de mercado se revelan incapaces de proveer a los agentes del proceso de inversión de la información necesaria para la toma de decisiones intertemporales racionales.

El mercado, preciso es reconocerlo, constituye un mecanismo insustituible para coordinar de manera eficiente la multitud de decisiones que los agentes toman cotidianamente en forma descentralizada. Como la experiencia histórica lo demuestra, los intentos de reemplazar por vía administrativa la coordinación por el mercado de estas decisiones, conducen a la esclerosis y a la ineficiencia de los sistemas económicos.

Distinto es el caso de las grandes decisiones de inversión destinadas a madurar en un horizonte de mediano o largo plazo. En este terreno, el

mercado es intrínsecamente miope. Para graficar este punto de vista, basta recordar los avatares recientes de los mercados financieros, tanto en el plano nacional como internacional. De hecho, por sobre las responsabilidades que pueden caber a deudores y acreedores en la acumulación de cuantiosas deudas, internas y externas, en definitiva el hecho más significativo es la transmisión por parte del mercado de señales que anticipaban una oferta virtualmente ilimitada de recursos lo que llevó a unos a prestar y a otros a endeudarse indiscriminadamente. La modificación abrupta del funcionamiento real de los mercados en un sentido perfectamente opuesto al de las señales anteriormente emitidas, constituye la raíz de las crisis financieras internas y externas.

La necesaria desconfianza frente a las capacidades del mercado para garantizar en un horizonte intertemporal una asignación eficiente de los recursos, no puede circunscribirse al ámbito puramente financiero. En el terreno productivo, el sistema de precios relativos existente en un momento dado puede ser un buen indicador para ajustar en el corto plazo las ofertas a las demandas. Pero ¿quién puede garantizar la perennidad de esa estructura de precios relativos? ¿Quién puede asegurar que decisiones de inversión adoptadas en función de la información que el mercado entrega al momento de ser evaluadas, no se revelen a mediano plazo altamente ruinosas? Más todavía lo propio del período actual, caracterizado por la gran celeridad del ritmo de innovación tecnológica, son justamente las modificaciones bruscas e inintempestivas de la estructura de precios relativos. De ahí entonces la inconveniencia de librar de mane-

ra irrestricta al mercado todas las decisiones destinadas a orientar en uno u otro sentido el perfil básico del sistema productivo y de la modalidad de inserción del país a la economía mundial.

V

Un Estado ágil y moderno que participe de manera planificada en el proceso de inversión constituye un instrumento clave para promover una modernización social y tecnológica que nos permita mejorar nuestra posición en la jerarquía internacional de naciones.

A decir verdad muchas de las querellas entre partidarios y detractores de la intervención del Estado son más que nada ideológicas. En la práctica, la mayor parte de las experiencias de desarrollo exitosas han sido protagonizadas por una coalición entre actores privados y poderes públicos. La presencia activa de los estados en la reconstrucción europea, el rol crucial del MITI en Japón, el fuerte intervencionismo estatal en Corea del Sur, son para citar algunos ejemplos, ilustrativos del carácter arbitrario de las distribas en contra de la intervención del Estado en el proceso económico.

En nuestro caso, la magnitud de los imperativos planteados, la cuantía de las inversiones que es preciso realizar, la gran masa de información que se requiere procesar para minimizar la incertidumbre y los riesgos a ella asociados, desbordan simplemente la capacidad de acción de los actou

res privados individualmente considerados. Así, todo indica que solo en un esquema de economía mixta y planificación socialmente concertada será posible enfrentar los desafíos nacionales e internacionales que el país tiene por delante.

Para que el Estado pueda efectuar un aporte substantivo al proceso de mo dernización industrial y tecnológica se requiere, a lo menos dos condiciones esenciales. Por una parte, una delimitación rigurosa de la frontera entre el sector público y el privado de manera de evitar rivalidades destructivas. Por la otra, de una transformación de sus estructuras internas a fin de dotarlas de una efectiva capacidad de orientación para la toma de las grandes decisiones. En lo que se refiere específicamente a la configuración de un determinado perfil de inserción internacional, que busque revertir la posición subalterna en la cual hoy día nos encontramos urge: i) impulsar desde el Estado un vasto programa de promoción del desarrollo científico-técnico estrechamente ligado a las demandas de los sectores productivos; ii) constituir a partir de criterios de complementaridad tecnológica un núcleo de empresas públicas que contribuya a dinamizar el progreso técnico y a difundirlo hacia el resto de la economía; iii) poner en práctica un plan de formación de la mano de obra de modo que la expansión por ejemplo de nuestra oferta exportable dependa de la mayor calificación de la fuerza de trabajo antes que de una com petitividad precaria asentada en la existencia de bajos salarios y iv) crear en el seno del aparato estatal agencias que mediante la recolección y procesamiento de la información económica disponible a escala in-

ternacional, contribuyan a orientar las decisiones de los agentes respecto de las diferentes alternativas de inversión y comercio rentabilizables en los mercados externos.

VI

La gran significación que es preciso acordar a las políticas nacionales encaminadas a mejorar la posición internacional de nuestro país no puede llevar a desconocer el hecho de que sin una reforma del actual orden económico internacional los esfuerzos aislados de las naciones se enfrentan a obstáculos a veces infranqueables.

Como lo ha afirmado J. Tinbergen un eminente Premio Nobel de Economía, en la actualidad la institución económica más retrógrada es precisamente la de las relaciones internacionales. En efecto, el abandono de la economía mundial a la acción de las empresas y bancos transnacionales ha hecho imposible la emergencia de una verdadera racionalidad mundial. Las ET se han demostrado incapaces de difundir masivamente el progreso y la tecnología. Por su parte los BT han ampliamente decepcionado en cuanto a su capacidad de asegurar un financiamiento estable de la economía mundial.

En rigor, difícilmente podría haber sido de otro modo. No obstante la importancia del tamaño alcanzado por los grandes conglomerados industriales y financieros, la adición de comportamientos que continúan siendo micro-económicos no basta para poner en práctica una racionalidad ma-

cro-económica mundial. Una regulación progresiva de la economía mundial supone el establecimiento de un conjunto de mecanismos institucionales capaces de superar las insuficiencias de los automatismos espontáneos del mercado a través de la construcción de nuevos automatismos.

Concretamente, se trata de asegurar una cierta previsibilidad a la evolución de los principales flujos mundiales o lo que es lo mismo, es preciso tender hacia una modalidad de ajuste ex-ante de la demanda a la oferta mundial, eliminando de esta forma las fluctuaciones brutales de los mercados cuyos efectos devastadores afectan principalmente a los países en desarrollo.

En esencia, ese es el sentido profundo del proyecto de Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) aprobado por las Naciones Unidas en 1974, pero que hasta la fecha no ha podido ser llevado a la práctica, en particular por la negativa norteamericana. Las acciones en favor del NOEI no deben por ello ser congeladas. Contrariamente a lo ocurrido durante este período, la participación chilena en los diversos foros e iniciativas destinadas a promover el nuevo orden ha sido virtualmente nula. Este estado de cosas debe ser superado. La intensificación de la cooperación con el mundo en desarrollo debe ser un eje privilegiado de la política exterior del país. Las reivindicaciones contenidas en las resoluciones sobre el NOEI conservan toda su validez. Es más, la persistencia de la crisis internacional y el carácter más bien sombrío de las proyecciones a mediano plazo enfatizan la necesidad de la reforma del actual orden o más bien

desorden económico internacional. La reforma que se postula debe comprender: i) la transformación del sistema monetario internacional de manera de ponerlo al servicio de una expansión sostenida de los intercambios y de la inversión a nivel mundial; ii) la extensión de los acuerdos destinados a estabilizar los precios de las materias primas de modo de garantizar un precio remunerador a los productores y eliminar las fluctuaciones erráticas que permanentemente agitan a estos mercados; iii) la promulgación de una legislación que reglamente la acción de las empresas transnacionales a fin de eliminar las prácticas abusivas hechas posible por el control oligopólico de determinados mercados; iv) la garantía de acceso a los mercados del Norte de las producciones de los países en desarrollo, hoy día amenazado por la ofensiva proteccionista.

VII

Por su importancia en el contexto del Tercer Mundo, América Latina está llamada a jugar un rol mayor en la búsqueda de nuevos caminos para el mundo en desarrollo. En esta perspectiva, el reimpulso sobre bases más pragmáticas de los procesos de integración regional aparece como una dimensión trascendente de una estrategia de inserción internacional activa.

En el curso de los años setenta, la rápida expansión de la liquidez y del comercio internacional se tradujeron en una clara pérdida de vigor de los esfuerzos en pos de la integración del continente. En una situación dominada por la internacionalización y las aperturas, el tema mismo

de la integración aparecía irremediablemente pasado de moda. El escenario de los ochenta es sin embargo radicalmente distinto. En la actualidad predominan la astringencia financiera y el proteccionismo comercial bajo las más diversas formas. La idea de constituir a nivel regional una zona de seguridad frente a la agresividad del contexto externo adquiere una nueva actualidad.

El hecho de que los esquemas presentes de integración no hayan respondido adecuadamente a la crisis que desde principios de los ochenta afecta a la región, no puede ser considerado como un argumento en el sentido de la cancelación de este proceso. Antes bien, esta debilidad subraya la precariedad de la integración hasta ahora alcanzada: escasas complementariedades productivas, ausencia total de integración monetaria, etc.

Estratégicamente, la intensificación de las relaciones entre las economías latinoamericanas constituye el único medio para que naciones pequeñas y medianas puedan alcanzar la masa crítica que les permita participar con alguna perspectiva de éxito en los procesos de modernización y cambio estructural.

En este sentido la experiencia europea no podría ser más aleccionadora. Países dotados de un potencial industrial, tecnológico y financiero en la mayoría de los casos considerablemente superior al de nuestros países, han mostrado que la clave del éxito de los procesos económicos radica en la mancomunidad de esfuerzos nacionales. En conjunto, los países

de Europa Occidental fueron capaces de asegurar la reconstrucción de economías devastadas por la guerra y constituir el principal mercado común del planeta. Dispersos, han sido presa fácil de la competencia extranjera. De ahí el énfasis actual en la necesidad de dar nuevos pasos en la construcción europea mediante la afirmación de una moneda europea y la multiplicación de las operaciones de cooperación industrial y tecnológica (Plan Eureka).

Si para estos países la integración regional resulta casi una condición de subsistencia ¿cómo podrían aspirar países pobres como los nuestros a mejorar sus posiciones internacionales en base a esfuerzos desperdigados? Los desafíos industriales y tecnológicos demandan ingentes recursos humanos, técnicos, y financieros que los países de la región no están, aisladamente, en condiciones de reunir. Es pues vital abrir nuevos espacios de cooperación regional que nos permitan llenar esas enormes lagunas. En lo más urgente e inmediato, una iniciativa colectiva para hacer frente al problema de la deuda externa constituye la primera prioridad.

VIII

Una inserción progresiva y dinámica en la economía mundial no es un resultado que pueda obtenerse al margen de las condiciones imperantes en la economía nacional. Por el contrario, ella no puede sino ser el producto de la aplicación de una estrategia nacional de desarrollo que defina

claramente los objetivos que se le asignan al aparato productivo deméstico, así como los medios que se pretende destinarse para llevar a cabo su consecución.

Hace ya mucho tiempo que los diplomáticos aprendieron que la política exterior de un país es, en definitiva, un reflejo de su política interna. Otro tanto puede decirse en el campo de la economía. La mayor o menor progresividad de una determinada modalidad de inserción internacional expresa la mayor o menor calidad de la organización y funcionamiento de la economía doméstica del país en cuestión. Así, difícilmente puede un país pensar en una participación durable y dinámica en los mercados internacionales en una situación caracterizada por la asfixia de su mercado interno y la dislocación de las estructuras productivas nacionales. A lo sumo, podrán crearse algunos islotes de prosperidad que desde el punto de vista del país serán enclaves poco conectados al conjunto del sistema.

Para mejorar nuestra forma de insertarnos en el exterior debemos partir por poner la casa en orden, de acuerdo a la expresión de un conocido economista argentino. Una buena especialización internacional no cae del aire. En particular, en el plano industrial los mercados interno y regional, constituyen un punto de paso obligado puesto que solo allí es posible realizar el aprendizaje que se requiere para alcanzar posiciones relevantes en los mercados exteriores. Chile no puede darse el lujo de abrir sus mercados mientras que la tendencia mundial apunta en un sentido exactamente contrario. Debemos dinamizar y proteger nuestro mercado

doméstico. Para ello es imprescindible gestionar de manera racional nuestro proteccionismo, substituyendo de manera selectiva y programada importaciones que el país puede llegar a producir internamente con algún grado de excelencia. Que inicialmente nuestras producciones sean menos ineficientes que las de la competencia es un hecho de la causa que expresa justamente el retraso en el cual nos encontramos. Ese es pues el problema que se trata de enfrentar y en ningún caso un argumento para contentarnos con una especialización mediocre.

La estrategia nacional de desarrollo debe proceder a identificar los sectores en los cuales, aceptando inicialmente ciertos grados de ineficiencia, es posible desarrollar a futuro niveles aceptables de costos y precios. Para ello es imprescindible organizar un importante esfuerzo en el plano de la inversión productiva. Con los niveles actuales de inversión el país está condenado a vegetar en la crisis. La apuesta al futuro a la que hemos hecho referencia, supone abrir nuevas perspectivas de inversión, subordinando definitivamente las finanzas a la producción y al crecimiento. En las condiciones actuales de marasmo y deterioro productivo debemos partir realizando inversiones que creen nuevas oportunidades de invertir, sobre todo en aquellos sectores que dominarán el quehacer económico en un mundo que, recordemos, está próximo a entrar en el tercer milenio.

Carlos Ominami P.

Noviembre, 1985.