

1985

PARA UNA INSERCIÓN INTERNACIONAL ACTIVA

Carlos Ominami

I

DE LA DEPENDENCIA A LA INTERDEPENDENCIA

Para una economía pequeña como la chilena la especialización internacional es condición de existencia. En un mundo caracterizado por el rápido avance de los procesos de internacionalización (comercial, financiera, productiva, tecnológica), la autosuficiencia ha pasado a ser una ilusión carente de sentido. De lo que se trata no es entonces de discutir acerca de la conveniencia de integrarse o no a la economía mundial. El problema consiste, por el contrario, en definir los mecanismos que permitan pasar de una inserción pasiva y dependiente a una inserción activa en la que predominen las relaciones de interdependencia. Dicho de otro modo, se trata de transitar desde una situación en la que el "exterior" aparece principalmente como un conjunto de restricciones, a otra en la que las relaciones internacionales se subordinan, sin ambigüedades, a las necesidades de la acumulación y el desarrollo. En la situación concreta del país, esto requiere contraponer al tipo de ajuste estructural impulsado en particular por el Banco Mundial, un perfil de inserción internacional acorde con una preferencia nacional de estructura democráticamente decidida.

II

UNA MODIFICACION GLOBAL DEL PERFIL DE
INSERCIÓN INTERNACIONAL

El actual perfil de inserción internacional del país es en todas sus dimensiones contrario al interés nacional. En el plano comercial, nuestros intercambios siguen marcados por la asimetría típica del más viejo esquema de División Internacional del Trabajo, esto es productos primarios contra manufacturas. En el ámbito financiero, nuestras relaciones se caracterizan por la transferencia neta de recursos hacia el exterior producto del elevado endeudamiento externo. En el terreno propiamente productivo, la inversión extranjera directa

es escasa y solo busca explotar intensivamente nuestros recursos naturales o concentrarse en servicios de alta rentabilidad inmediata, siendo sin embargo su aporte al desarrollo nacional modesto e inestable. En fin, en lo que respecta a los flujos de orden tecnológico, destaca su falta de dinamismo y la extrema pasividad oficial en la materia. Así las cosas, un Proyecto Nacional de Desarrollo no puede ser pensado al margen de una modificación global del perfil de inserción internacional del país.

III

EQUILIBRAR LA BALANZA DE INTERCAMBIOS INDUSTRIALES

La relativa diversificación de nuestras ventas al exterior que ha tenido lugar durante estos años, no ha puesto en cuestión el hecho básico de la mediocre calidad de nuestra especialización internacional. En efecto, alrededor del 90% de nuestras exportaciones está constituido por recursos naturales que incorporan escaso valor agregado. De esta forma, la balanza de nuestros intercambios industriales es estructuralmente deficitaria. En los últimos años (1983-85), este deficit se ha situado en un nivel del orden de los 1.500 millones de dólares, lo que representa alrededor del 40% del valor total de las exportaciones y 8% del PGB. La sangría de divisas que representa el deficit industrial es asimismo comparable a los pagos por concepto de la deuda externa.

Es preciso modificar esta situación. Un Proyecto Nacional de Desarrollo debiera plantearse entre sus objetivos prioritarios el equilibrio de la balanza industrial. Para ello, es preciso actuar simultáneamente del lado de las importaciones mediante una adecuada política de protección (ver supra punto IV) así como del lado de las exportaciones a través de una política de fomento de la competitividad de las manufacturas nacionales y de conquista de mercados internacionales. Los efectos previsibles de ambas políticas no son sin embargo simétricos. Mientras la reducción de las importaciones se enfrentará rápidamente a un umbral de incompresibilidad, en principio no existen límites al desarrollo de las exportaciones, dado su carácter marginal respecto de la demanda mundial. Más allá del discurso, los hechos muestran la incapacidad de la política actual de promover la expansión de las exportaciones de manufacturas. En efecto, éstas vienen declinando de manera casi sistemática desde 1980. Una

política que busque revertir esta situación debe partir de un diseño de especialización fina que movilizandó competencias y recursos públicos y privados produzca una oferta capaz de ubicarse en nichos dinámicos de la demanda regional y mundial de bienes manufacturados. En las condiciones de la economía chilena, la conformación de un sector industrial de exportación debiera tener como pilares:

- i) la agro-industria
- ii) una mayor elaboración del cobre muy ligada a los resultados de las investigaciones sobre nuevos usos.
- iii) el desarrollo de un potencial de exportación en algunas ramas tradicionales como textil y muebles.
- iv) la fabricación de bienes de capital específicos para la minería, la pesca y la industria forestal.
- v) algún sector de punta, probablemente del lado de las biotecnologías en donde, por su carácter naciente, las barreras a la entrada no son todavía infranqueables, como parece ser ya el caso de la electrónica.

A las anteriores podría asimismo agregarse la especialización en algunos servicios transables del tipo de software informático en español.

IV

PROTECCION SELECTIVA Y DECRECIENTE

La necesidad de orientar una parte significativa de los recursos disponibles hacia la producción de bienes transables no admite dudas. Ese es uno de los principales medios para enfrentar las restricciones externas. Ahora bien, para que el excedente económico fluya hacia actividades productivas (sustituidoras de importaciones e incluso de vocación exportadora) es necesario crear condiciones de rentabilidad aceptables para la inversión y para ello se debe aceptar un cierto nivel de ineficacia en las primeras fases de la producción local. Sin embargo, la experiencia histórica muestra que un nivel de ineficacia excesivo y generalizado genera una estructura productiva que a poco andar se enfrenta a obstáculos difíciles de remover. Una gestión nacional del proteccionismo debe invertir los efectos perversos creados por la protección

indiscriminada de la que beneficiara durante décadas la industria nacional. Un nuevo sistema de protección debería poseer tres atributos básicos: dinámico, de manera de no bloquear al sector protegido en niveles de eficacia extremadamente bajos; selectivo, toda vez que debe imponer condiciones precisas a las actividades que soliciten protección y en fin, revocable de modo de permitir una disminución paulatina de los niveles de ineficiencia. El criterio general que debiera regir una gestión del proteccionismo como la propuesta, resulta de un cálculo de acuerdo al cual la asignación de capital al sector protegido debe ser tal que el incremento del ingreso por hombre ocupado sea superior a aquél que se hubiera generado si el mismo capital hubiere sido asignado al sector no protegido.^{1/}

Una solución alternativa a la anterior^{2/}, de aplicación menos engorrosa, es aquella que establece un arancel diferenciado, con no más de tres tramos: bajo (30%), medio (50%) y alto (100%). Según el tipo de bienes y en función del grado de dificultad para producirlos internamente se postula la siguiente estructura arancelaria:

	Producibles		No producibles ^{*/}
	Corto plazo	Mediano plazo	
Bienes de consumo			
Esenciales	Medio	Medio	Bajo
Resto	Alto	Alto	Medio
Bienes intermedios y de capital	Alto	Medio	Bajo

^{*/} 0 producibles a largo plazo.

1/ Para mayores detalles, ver A. GUARDIA, M. LANZAROTTI y C. OMINAMI, Principios de estrategia económica alternativa, Chileeconómico N°3, mayo 1985, VECTOR.

2/ Eduardo GARCIA, Cierre externo y reactivación económica.

V

ELIMINAR LA TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS AL EXTERIOR

La puesta en práctica de un Proyecto Nacional de Desarrollo requerirá de volúmenes importantes de recursos para satisfacer las carencias sociales más urgentes y elevar sustancialmente la tasa de inversión. Las condiciones actuales de los mercados financieros internacionales tornan ilusoria la posibilidad de que el "ahorro externo" pueda jugar un rol consecuente. En lo fundamental, deberemos pues, contar con nuestras propias fuerzas. Las dificultades a las que deberá enfrentarse un esfuerzo de este tipo son de suyo enormes: magnitud de las demandas contenidas, baja propensión al ahorro, tasa de inversión históricamente baja, etc. De ahí el imperativo de una renegociación global de la deuda que elimine la transferencia neta de recursos al exterior, permitiendo que el país canalice productivamente el producto de su esfuerzo. Existen diferentes formas de presentación técnica de una propuesta de renegociación que cumpla con ese objetivo. En lo esencial, se trata de vincular el monto de los pagos por servicio de la deuda, por un lado, a las nuevas entradas de créditos y por el otro, al volumen de nuestras exportaciones y en particular a la evolución internacional del precio del cobre. Por su parte, las posibilidades de éxito de una renegociación global de la deuda se basan en tres factores: i) el margen de negociación política internacional del que podrá disponer un gobierno democrático; ii) la amplitud del consenso interno para una política de este tipo, y iii) el carácter originalmente privado de la mayor parte de la deuda y la inconstitucionalidad de la garantía pública entregada por el gobierno militar.

VI

UNA DOBLE REORIENTACION DE LA POLITICA FRENTE A LA
INVERSION EXTRANJERA DIRECTA (IED)

La experiencia de estos años en lo que se refiere a la atracción de la IED ha venido a confirmar, una vez más, aquello que la experiencia internacional mostraba desde hacía mucho con mediana claridad: una legislación ultra-bilateral en la materia no asegura un ingreso masivo de capitales extranjeros. Antes bien, la estabilidad de las reglas del juego y el acceso a mercados internos dinámicos

constituyen estímulos tanto más poderosos para los inversionistas extranjeros. En ausencia de tales condiciones, los flujos de IED son pequeños y tienden a concentrarse en sectores de alta rentabilidad inmediata. El aporte del capital extranjero al desarrollo nacional se reduce de esta forma a su mínima expresión. En consecuencia, una primera reorientación que es preciso introducir se refiere a la necesidad de recuperar para el país la capacidad de evaluar caso a caso el aporte de una determinada operación de IED. A lo menos tres criterios deberán ser considerados para evaluar la calidad de este aporte: i) generación neta de divisas; ii) transferencia de tecnología, y iii) capacidad de creación de empleos.

Una inserción internacional activa requiere sin embargo de algo más. A pesar de las restricciones que pesarán sobre la inversión doméstica, será preciso diseñar algunas operaciones de inversión directa en el exterior. Ello a objeto de permitir la presencia nacional en otros mercados, asegurar masa crítica para el lanzamiento de ciertas actividades que superan las posibilidades nacionales y acceder a nuevas tecnologías. A título de ejemplo es posible pensar en invertir en países desarrollados en plantas procesadoras de cobre chileno como única forma de sortear barreras proteccionistas; crear en conjunto con uno u otros países de la región Empresas Multinacionales cuyo centro de operaciones pudiera no estar situado en el territorio nacional; en fin, a imagen de los grupos coreanos, adquirir en países desarrollados pequeñas empresas productoras de nuevas tecnologías no disponibles en el mercado.

VII

UNA INSTITUCIONALIDAD QUE PROMUEVA LA INSERCIÓN ACTIVA

La búsqueda de una inserción internacional activa requiere de un gran consenso entre todos los participantes del proceso económico y de una enorme voluntad política por parte del Estado. Esta debe traducirse en la conformación de una institucionalidad apta para dichos fines. Del mismo modo que es preciso incentivar las iniciativas de exportación que individualmente adopten las empresas, se requiere un elevado grado de coordinación y centralización de los diversos organismos estatales vinculados a la gestión de las relaciones económicas

internacionales del país. Cabe así pensar en la creación de un Ministerio de la Industria, la Tecnología y el Comercio Exterior. Al mismo tiempo que se revaloriza la industria, otorgándole rango ministerial, se trata de subrayar la estrecha imbricación que debe existir entre ésta, la tecnología y el comercio exterior. Una organización de este tipo significaría suprimir la tutela directa que en la actualidad ejerce el Banco Central sobre el comercio exterior. Con ello se estaría enfatizando una concepción que lo asocia prioritariamente a la dimensión productiva. Un ministerio así definido, tendría por misión la coordinación de un conjunto de organismos hoy día diseminados en diferentes reparticiones: CORFO, Dirección de Comercio Exterior, CONICYT, SERCOTEC, PROCHILE, etc. A su vez, muchos de estos organismos deberán sufrir importantes modificaciones tanto en lo que respecta a la definición de sus objetivos como a su propia organización interna. La CORFO debe recuperar su liderazgo en materia de desarrollo industrial; la Dirección de Comercio Exterior transformarse en un agente activo de promoción de las exportaciones y de la sustitución selectiva de importaciones; SERCOTEC ser dotado de los medios que le permitan desarrollar las potencialidades de la pequeña y mediana empresa; CONICYT convertirse en centro generador de políticas tecnológicas, en fin, PROCHILE integrar a sus funciones actuales de marketing internacional, el seguimiento pormenorizado de los diferentes componentes de la demanda mundial de suerte de estar en condiciones de identificar los nichos susceptibles de ser ocupados por la producción nacional. Asimismo, la constitución en el seno del nuevo Ministerio de Comités Sectoriales integrados por representantes de las distintas reparticiones públicas concernidas, del empresariado y de los trabajadores, puede ser un buen mecanismo para asegurar el necesario respaldo social y administrativo a las políticas de industrialización e inserción activa.

VIII

CREACION DE UN SISTEMA CIENTIFICO-TECNOLOGICO

Existe en la actualidad un amplio consenso en cuanto al carácter crucial de la variable tecnológica. El mejoramiento de la calidad de nuestra especialización internacional requiere, sin lugar a dudas, del desarrollo de un potencial tecnológico nacional. En este ámbito, los resultados de la gestión neo-liberal

han sido francamente desoladores: desmantelamiento del CONICYT y de buena parte del sistema universitario de investigación, fuga masiva de cerebros, caída de la parte del PGB consagrada a I&D a menos del 0.5%, etc. Resulta por tanto urgente, crear un sistema científico-tecnológico nacional que en torno a una definición rigurosa de programas específicos, asocie estrechamente el mundo de la investigación con el mundo de la empresa. Para ello será necesario: revitalizar el CONICYT; promover la enseñanza técnica en los niveles secundario y superior; multiplicar los acuerdos internacionales de cooperación científico-técnica; desarrollar una capacidad de seguimiento de las evoluciones tecnológicas a nivel internacional, etc. Un programa de este tipo supone una elevación sustantiva de los recursos destinados a este concepto. Elevar la parte de la I & D a 1.5% del PGB constituye, en función de los standards internacionales, el objetivo a conseguir en materia de financiamiento de estas actividades.

IX

INTEGRACION REGIONAL Y ACUERDOS BILATERALES

Una parte creciente de los intercambios internacionales responde a acuerdos "políticamente" negociados. Los principales soportes de estos intercambios son los esquemas de integración y de manera cada vez más importante, los acuerdos bilaterales. Una política de inserción internacional activa debe utilizar al máximo las posibilidades que brindan estos instrumentos. Los avatares del proceso de integración regional obligan sin embargo a evitar el optimismo excesivo en este terreno. Con todo, la emergencia de nuevas actividades en particular aquéllas intensivas en I & D abren nuevas posibilidades de complementación, toda vez que no existen, a diferencia de lo que ocurre en las actividades más tradicionales, intereses creados capaces de paralizar los avances del proceso de integración. Asimismo, la importancia de los recursos de inversión y de las exigencias en cuanto a capital humano de los nuevos proyectos que es preciso emprender, refuerzan la necesidad objetiva de la integración. En consecuencia, junto a una participación más activa del país en la ALADI, será preciso abrir negociaciones en vistas al reintegro de Chile al Pacto Andino. Por otra parte, los esfuerzos destinados a reactivar sobre nuevas bases los

mecanismos de integración regional y subregional deberán ser complementados con una intensa búsqueda de acuerdos bilaterales en el plano del comercio y la cooperación técnica.

X

UNA ACTIVA DIPLOMACIA ECONOMICA INTERNACIONAL

Una estrategia de inserción como la propuesta requiere, en fin, de una activa participación del país en los principales foros internacionales. Un país relegado a la condición de paria, repudiado por la mayoría de las naciones, no puede aspirar a una posición sólida en la economía mundial. Antes bien, sus relaciones con el exterior estarán de alguna forma marcadas por el signo de la inestabilidad y la incertidumbre. La democratización del país debe entonces dar lugar al despliegue de una activa diplomacia económica internacional. Más allá de las iniciativas en el plano regional, es preciso retomar un rol de vanguardia en foros tales como las Naciones Unidas, el Grupo de los 77 y los No-alineados. Con ello, el país fortalecerá su capacidad tanto de aportar a la lucha del Tercer Mundo por la reforma del actual desorden económico internacional, como de negociar en mejores condiciones todas aquellas cuestiones relativas a su propia inserción en los principales flujos internacionales.