

1985

CHILE EN BUSCA DE NUEVAS MODALIDADES DE INSERCIÓN INTERNACIONAL

Carlos Ominami

Durante mucho tiempo primó en el pensamiento económico heterodoxo la idea que el subdesarrollo de los países estaba íntimamente vinculado a la existencia de "un exterior demasiado grande". Esta hipótesis se fundamentaba en la constatación del carácter crecientemente auto-centrado de los procesos de acumulación en el mundo desarrollado con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. De hecho, los "gloriosos treinta" (1945-1974) corresponden a un período de "crecimiento hacia adentro" basado en un desplazamiento sistemático de la frontera interna gracias al desarrollo del consumo de masas.

Ocurre, sin embargo, que los acontecimientos más relevantes que han tenido lugar en la escena internacional a partir del primer shock petrolero han cambiado radicalmente esta situación. Al mismo tiempo que las economías centrales entraban a una larga fase recesiva, sus grados de internacionalización han experimentado un vertiginoso avance.

En la actualidad, la evidencia empírica acumulada permite demostrar que el problema del desarrollo o más precisamente del subdesarrollo no estriba en el volumen de las relaciones externas de una economía dada sino que en la calidad que estas presentan. De esta forma, indicadores del tipo exportaciones o importaciones/PNB no permiten prejuzgar respecto del grado de desarrollo relativo de un determinado país. Mientras países como los escandinavos o los del sudeste asiático exhiben elevados coeficientes de apertura al comercio internacional, muchos países

africanos de muy escaso desarrollo se caracterizan por niveles de apertura extraordinariamente bajos.

La evidencia empírica es consistente con las elaboraciones realizadas en el campo de la teoría de sistemas, las cuales sugieren que el grado de desarrollo es función directa de la capacidad de procesamiento interno de una gama cada vez más compleja y densa de relaciones con el entorno exterior.

Así, los avances de los procesos de internacionalización tanto del comercio como de las finanzas y más recientemente de la propia producción, han vaciado de contenido 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, plantean 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.

I

¿DIVISION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

o

GUERRA ECONOMICA?

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 fuertemente 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" 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. En muchos mercados, la lógica pre-ricardiana de las ventajas absolutas continúa primando.

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 propios del lenguaje militar: mercados invadidos, despliegue 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 ocaso, 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, 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

DE LA DEPENDENCIA A LA INTERDEPENDENCIA

El objetivo de autonomía e independencia nacional no puede entenderse como búsqueda de una autarquía que rechaza 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. O

dicho de otro modo, en definir los mecanismos que nos permitan transitar de una inserción pasiva y subalterna a una inserción activa en la que predominen las relaciones de interdependencia. Para ello resulta vital modificar el perfil de inserción internacional del país. A más de treinta años de las primeras denuncias de R. Prebich 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 los mercados de materias primas.

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 desarrollar un potencial exportador de cierta envergadura. Se trata de esta forma de 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.

III

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 y de la gestión oficial en este plano. En el terreno propiamente productivo, la inversión extranjera directa es escasa y sólo 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.

IV

MODERNIZACION INDUSTRIAL Y TECNOLOGICA

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 deben orientarse 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 al país a la decadencia y a la marginalidad internacional. Más allá de nuestros problemas, el mundo ha continuado avanzando. La informática, la telemática, la robotización, las bio-tecnologías, los nuevos materiales, etc., constituyen los soportes de una formidable revolución tecnológica llamada a modificar profundamente el conjunto de las condiciones de producción, consumo y distribución.

En consecuencia, debemos 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 asequible 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.

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 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.

V

LA NECESIDAD DE 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. Alrededor del 90% de nuestras exportaciones está constituido por recursos naturales que incorporan poco valor agregado. De esta forma, la balanza de nuestros intercambios industriales es estructuralmente deficitaria. En los últimos años (1983-86), este déficit 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 resulta del déficit industrial es 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 de mediano plazo el equilibrio de la balanza industrial. Para ello, es preciso actuar simultáneamente del lado de las importaciones mediante una política de protección selectiva 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 sin embargo la dificultad de la política actual para promover la expansión de las exportaciones de manufacturas. En efecto, éstas declinaron de manera casi sistemática entre 1980 y 1985. Una política que busque revertir esta situación debe partir de un diseño de especialización que, movilizand o 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, maderas 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 reciente, 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.

VI

LAS INSUFICIENCIAS DEL MERCADO

Frente a la envergadura de los desafíos planteados al país en el campo de la modernización y de 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 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 de los mercados financieros y bursátiles, tanto en el plano nacional como internacional. 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. Por su parte, el reciente Crash en la Bolsa de Nueva York muestra cómo la "mano invisible" puede llegar a generar situaciones de máxima inestabilidad e incertidumbre.

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 intempestivas de la estructura de precios relativos. De ahí entonces la inconveniencia de librar de manera 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 en la economía mundial.

VII

UNA INSTITUCIONALIDAD QUE PROMUEVA LA INSERCIÓN ACTIVA

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.

Muchas de las querellas entre partidarios y detractores de la intervención del Estado tienen una alta connotación ideológica. 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 o el fuerte intervencionismo estatal en Corea del Sur son, para citar algunos ejemplos, ilustrativos del carácter arbitrario de las distribuciones 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 actores privados individualmente considerados. Así, todo indica que sólo 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 modernización industrial y tecnológica se requieren, 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 decisiones. En lo que se refiere específicamente a la configuración de un perfil de inserción internacional que revierta la posición subalterna en la cual 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 complementariedad 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 de nuestra oferta exportable dependa de la mayor calificación de la fuerza de trabajo antes que de una competitividad precaria asentada en la dotación factorial y 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 internacional, contribuyan a orientar las decisiones de los agentes acerca de las mejores alternativas de inversión y especialización.

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. 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 superar la tutela directa que en la actualidad ejerce el Banco Central sobre el comercio exterior. Con ello se enfatizaría 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 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 a fin de identificar 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 reparticiones públicas competentes, del empresariado y de los trabajadores, es un buen mecanismo para asegurar el necesario respaldo social y administrativo a las políticas de industrialización e inserción activa.

VIII

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 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. Se trata aquí de una condición sine qua non para el éxito de una estrategia de inserción activa.

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, a los precios y volúmenes de nuestras exportaciones. Por su parte, las posibilidades de éxito de una renegociación global de la deuda se basan en cuatro 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; iii) el carácter originalmente privado de la mayor parte de la deuda y la ilegitimidad de la garantía pública entregada por el gobierno militar y iv) las posibilidades de concertación con otros países de la región.

IX

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

La experiencia de estos años en cuanto 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 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.

La gran mayoría de las operaciones realizadas al amparo del Capítulo XIX no cumple con estas condiciones. De ahí la necesidad de replantear los mecanismos de capitalización de deuda externa, a fin de asegurar que estos se acompañen de nuevos aportes que contribuyan a expandir las capacidades productivas.

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.

INTEGRACION REGIONAL Y ACUERDOS BILATERALES

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 de integración del continente. En una situación dominada por la internacionalización y la apertura, el tema 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 que los antiguos esquemas 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 coordinación macro-económica y 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 considerablemente superior al de nuestros países, han mostrado que la clave del éxito 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.

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 aparece como prioritaria.

Es bien sabido que 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 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. Desde este punto de vista, la posibilidad de hacer participar a Chile en acuerdos del tipo argentino-brasileño, aparece como una perspectiva de gran importancia estratégica.

XI

UNA ACTIVA DIPLOMACIA ECONOMICA INTERNACIONAL

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, eminente Premio Nobel de Economía, en la actualidad la institución económica más retrógrada es precisamente la de las relaciones económicas internacionales. 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 Empresas Transnacionales se han mostrado incapaces de difundir masivamente el progreso y la tecnología. Por su parte los Bancos Transnacionales 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 micro-económicos no basta para asegurar una racionalidad macro-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.

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. 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 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 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 económico internacional. Esta 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 objeto de eliminar las prácticas abusivas derivadas del 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.

Una estrategia de inserción como la propuesta requiere 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 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 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.

XII

UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO PARA LA INSERCIÓN ACTIVA

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 doméstico, así como los medios que se pretende destinar 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. 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 siempre 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 Aldo Ferrer. Una buena especialización internacional no cae del cielo. En particular, en el plano industrial los mercados interno y regional, constituyen un punto de paso obligado puesto que sólo allí es posible realizar el aprendizaje necesario para alcanzar posiciones relevantes en los mercados externos. 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 nuestra protección, sustituyendo de manera selectiva y programada importaciones que el país puede llegar a producir internamente con cierto grado de excelencia. Que inicialmente nuestras producciones sean menos eficientes que las de la competencia es un hecho de la causa que expresa justamente el retraso en el cual nos encontramos. Ese es el problema que se trata de enfrentar, pero en ningún caso puede servir de 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 supone abrir nuevas perspectivas de inversión, subordinando definitivamente las finanzas a la producción y al crecimiento. En las condiciones actuales 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.