

Política Comercial en Tiempos de demandas sociales, una oportunidad

Rodrigo Contreras*

Chile, ha desarrollado una política comercial abierta desde los inicios de los años 90, lo que vino a complementar la implementación de un modelo económico liberal implementado desde mediados de los años 70. Es innegable que esta apertura comercial ha tenido un impacto positivo en la economía aumentando las exportaciones, la producción y el trabajo rural en Chile.

Ha existido un consenso en el pasado, entre los participantes respecto a los beneficios de esta apertura. A pesar, de la evolución natural de los sectores productivos, desde su resistencia a entrar en este proceso, hasta una actitud ambiciosa respecto a la demanda de apertura comercial.

Este consenso se expresaba en los actores participantes en los años 90, que eran las industrias afectadas y el congreso encargado de sancionar los acuerdos para su promulgación. Más allá de la conciencia sobre los contenidos, que estaba más presente más en los gremios industriales que en el ámbito político. Estos últimos, sin dejar de tener una visión positiva.

El modelo de apertura antes señalado junto con haber tenido impactos positivos a nivel microeconómico en cada una de las industrias, también ha tenido implicancias importantes desde un punto de vista macroeconómico, ya que se ha generado una economía dependiente de las exportaciones y de sus oscilaciones. Sin haber aprovechado, totalmente, los muchos momentos de bonanza para profundizar la economía en áreas con mayor desarrollo del conocimiento. Lo que le habría otorgado una mayor estabilidad a largo plazo al país.

La definición de los contenidos

La definición de los contenidos de las negociaciones es algo que hoy está bajo cuestionamiento y, por lo tanto, sobre lo cual vale la pena reflexionar. Teniendo siempre como norte la liberalización comercial, no cabe la menor duda que la base de todos los textos bilaterales son los acuerdos de la OMC, considerando todo avance hacia la apertura, OMC un plus.

En la experiencia negociadora existen dos caminos que se han seguido en el mundo. Primero la definición de los contenidos buscando la completa liberalización, basado en las teorías económicas clásicas pensando en que, por sí sola, traería el beneficio para los países y otra corriente de negociación, que es la que está regida por los intereses de las industrias nacionales (esquema que rige las negociaciones de la mayor parte de las economías). En el caso chileno, la percepción es que los acuerdos negociados a finales de los años noventa, estaban principalmente regidos por la noción que la sola apertura comercial era

* Máster en Economía y Dirección Internacional de Empresas, Universidad Autónoma de Madrid, España. Consultor Internacional. Ex Director de Asuntos Económicos Bilaterales en la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

positiva, luego este enfoque se fue desplazando un poco hacia los intereses de las industrias más relevantes (lo que algunos negociadores han llamado un enfoque pragmático).

Cabe puntualizar, que cuando se cambió el enfoque hacia uno más pragmático, ya se encontraban liberalizado el comercio de casi todos los productos, con al menos un grupo de países.

Partiendo de la base que la liberalización, por si sola, no puede ser el único sustento del modelo de apertura comercial, ¿qué es lo que guía el desarrollo del contenido en los acuerdos bilaterales?, en la mayor parte de los países el desarrollo de las disciplinas plasmadas en los textos responde a necesidades internas de cada país. Esto conlleva al problema de la subjetividad respecto a lo que debe ser la evolución en cada tema, donde una disciplina de última generación para una parte, para otros países puede ser un desastre según sus necesidades.

Otro elemento a considerar, son los efectos de la asimetría de los países en el resultado de las negociaciones, ya que cuando hay actores tremendamente relevantes desde el punto de vista económico y político éstos, evidentemente, tienden a imponer sus visiones. Frente a lo cual, si bien hay ciertos mecanismos de negociación para enfrentar esta situación, éstos tienen efectos limitados. Entonces, se vuelve a la duda planteada anteriormente, respecto a la dirección o bondad de la evolución de las disciplinas comerciales, cuando éstas no han sido el resultado de una discusión en un foro multilateral o a lo menos de una discusión simétrica.

Considerando la escasa actividad negociadora de la OMC en los últimos 15 años, que es el foro por excelencia donde se debiera dar una discusión lo más ecuánime posible, entonces los desarrollos bilaterales en cada uno de los temas se desvían en función de los intereses de los países más relevantes, caso particularmente claro en la negociación del TPP donde las normas más controversiales, mayoritariamente surgieron de un solo país.

Teniendo en consideración lo anteriormente planteado, es difícil afirmar que todo nuevo desarrollo es positivo, cuando éstos han estado condicionados tan fuertemente por intereses nacionales o incluso de ciertos gremios dentro de los países.

La conexión con los actuales movimientos sociales es que, tal como se señaló anteriormente, si bien antiguamente nadie entendía los contenidos, ni pretendía influir en las discusiones de estas materias, hoy sí hay organismos focalizados en distintas materias de su interés que se dedican a investigar y a opinar sobre los distintos temas influenciando a la opinión pública y los organismos sancionadores de estos temas.

Es importante reconocer, que los organismos no gubernamentales cuentan con profesionales de muy alto nivel, que en buena parte de los casos realizan estudios con un contenido de análisis importante. Ante este escenario es razonable y deseable que los gobiernos incorporen genuinamente a estos grupos de interés, en la discusión de los temas en calidad de asesores.

El trabajo conjunto, es una situación de cooperación con resultados positivos para ambas partes, ya que los centros de estudio logran aportar y ser escuchados en la discusión, mientras que los gobiernos cuentan

con una capacidad de análisis y de estudio complementaria que por los escasos recursos difícilmente podrán contar. El trabajo a puertas cerradas en los gobiernos ya no es deseable, ni viable.

Una situación similar, es la de la academia, donde hoy en día hay decenas de Universidades, con importantes centros de estudio centrados en temas internacionales, que no se vinculan en forma permanente con el Estado. Más bien, al igual que en otros temas, dependen mucho de los favoritismos de los gobiernos de turno.

La participación

El conocimiento de los temas contenidos en un acuerdo se podría decir que era, principalmente, por no decir exclusivamente, de los negociadores. Situación que les facilitaba la vida al momento de negociar dado que no tenían contrapartes técnicas dentro del país, hecho que también les generaba una gran responsabilidad respecto a sus decisiones. Con la distancia del tiempo, se ha podido verificar que lo negociado, en general, fue acertado.

Respecto a la participación de actores fuera del gobierno, tradicionalmente participaba el sector privado, con quienes se discutían tanto los intereses, como las sensibilidades de cada industria. De ahí nace la figura del cuarto adjunto, que era para apoyar la negociación por parte del sector privado. Pero la verdad, es que, respecto a los contenidos de cada uno de los capítulos la participación era verdaderamente limitada, por no decir nula.

Es curioso, el fenómeno que nunca se incorporó a la academia en forma permanente en la discusión, ni tampoco a los organismos no gubernamentales, que, para ser justos, en las etapas iniciales de la política comercial (los años 90), no existía un interés tan generalizado en los temas que forman parte de los acuerdos.

Hoy la realidad es distinta, si bien el sector privado productivo sigue sin participar de la definición de los contenidos de las disciplinas de los acuerdos, tal como se señaló anteriormente, sí hay organizaciones no gubernamentales nacionales y extranjeras que se han interesado y se han especializado en los contenidos de los acuerdos. Sin embargo, aún no están satisfechas con el grado de recepción de sus mensajes, que tienen desde el gobierno.

Estas organizaciones no gubernamentales, aprovechando los medios de difusión masivo que otorgan las redes sociales, hoy tienen un grado de influencia en la población que antes no existía. Este nuevo escenario genera un escrutinio público al trabajo del gobierno y por sobre todo, le genera una presión importantísima a los parlamentarios quienes antes aprobaban por consenso acuerdos tan diversos como el TLC con Estados Unidos, el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y el TLC con China. El mejor ejemplo del cambio en la situación, en el cual no voy a profundizar es el TPP.

La competitividad chilena

Un tema clave en la economía, en la política comercial y más aún en las exportaciones, es la competitividad. Hoy en día, se ha centrado la discusión, de manera intencionada en la productividad de

los recursos humanos, obviando hasta ahora un elemento clave que es la inversión en investigación, ciencia y tecnología.

Es innegable, que parte del éxito de los productos chilenos, es el bajo precio y los amplios márgenes de ganancias que existen para los empresarios, esto se ha logrado en una gran medida por los bajos sueldos que se pagan. Esto no puede quedar más claro, en los estudios de la OCDE, donde Chile aparece como el segundo país más desigual de sus integrantes, después de México. Igualmente, cuando se verifica que más de un 90% de los chilenos tiene un sueldo inferior a USD1.000 mensuales (Ministerio de Educación 2017).

Frente a este escenario, evidente el movimiento social, en especial la reivindicación de los sueldos genera una presión a la competitividad del sistema que en el corto plazo no tiene solución. Sin embargo, vale la pena preguntarse, ¿cuál es la salida?, ¿Qué es lo que se ha hecho mal?

Las estadísticas dan importantes señales de lo que no se han ponderado adecuadamente. El gasto en investigación y desarrollo en Chile ha estado en torno a un 0,3% del PIB, mientras el promedio mundial se mueve en torno al 2 % del PIB, es decir se gasta alrededor de un 15% de lo que gasta el mundo en desarrollo de conocimiento y nuevos productos. Estas cifras son concluyentes respecto a la debilidad de la competitividad de la economía chilena y dónde es necesario invertir para tener una competitividad sostenible en el tiempo (Banco Mundial).

Dirección de la política comercial

Dada la amplitud del despliegue comercial chileno, es difícil pensar en muchos más mercados significativos que queden por abordar, a parte de Rusia, India y quizás algunos países africanos. Por lo tanto, más allá de la retórica de las campañas electorales, efectivamente hay que destinar más esfuerzos a mantener los mercados existentes abiertos, más que a seguir destinando recursos a abrir mercados que no son tan significativos.

En otro ámbito, ha habido una errada valoración, por parte de los gobiernos, al no darle la importancia correspondiente a aspectos esenciales para el comercio internacional, como es el caso de dotar de recursos importantes a organismos regulatorios en el ámbito sanitario y técnico, dado que hoy en día el esfuerzo exportador depende de manera clave de estos aspectos y los organismos correspondientes no cuentan con los recursos necesarios para su funcionamiento.

Es decir, se deben reorientar los recursos desde las negociaciones hacia mejorar la infraestructura regulatoria, para hacer sustentable el modelo exportador que ha implementado Chile. De otra manera, se va a presentar extremadamente vulnerable frente a cualquier evento económico, sanitario o regulatorio, como lo es hoy en día.

Reflexiones finales

No cabe la menor duda, que el escenario político y social ha cambiado, increíblemente no se supo evolucionar naturalmente, a pesar de las múltiples señales que se tenían y tuvo que generarse un estallido social, para reaccionar a realidades evidentes.

Esta situación a muchos ha asustado, pero sin duda es una señal de la evolución que se va teniendo como país, donde podemos tener las cifras macroeconómicas de un país maduro, pero tenemos múltiples indicadores preocupantes en relación con nuestras instituciones y de la responsabilidad frente a nuestros ciudadanos.

El escenario antes descrito, afecta la política comercial y nos obliga a pensar esta, más en función de la realidad nacional, que del escrutinio internacional. Hoy en todo el mundo, las políticas públicas se deben hacer de cara a la ciudadanía y con la participación de quienes quieran hacerlo. Este nuevo escenario, lejos de ser un problema debe verse como una gran oportunidad de ponerse los pantalones largos como país.

Chile tiene ganada una posición y una imagen en el mundo, tiene muchos créditos a nivel internacional, por lo tanto, es el momento también de hacer valer nuestras posiciones en los distintos escenarios. Lejos de pensar que el país será mal visto por tomar uno u otro camino, dada la reconocida experiencia de Chile, el resto del mundo se preguntará cuáles son las razones para que un país con la trayectoria de Chile tome una u otra decisión.

Tal como lo señalé en los párrafos iniciales de este escrito, la profundización de un modelo económico extremadamente liberal, a través de una agresiva política comercial, fue un acierto. Pero se sobre estimó el poder del mercado que habitualmente a nivel microeconómico funciona bien, pero que a nivel macroeconómico produce desviaciones indeseadas como la consolidación de un modelo exclusivamente basado en la extracción de recursos naturales, con las vulnerabilidades que esto significa y no invertir deliberadamente en el desarrollo de productos con mayor valor agregado que le otorguen robustez a la economía chilena.