



Integración y desarrollo económico para Chile... dos caras de una misma moneda.
Integration and economic development for Chile... two faces of the same coin

Iván A. Valdés Gutiérrez¹

Palabras Claves: Integración, Industrialización, Desarrollo.

Key Words: Integration, Industrialization, Development.

Resumen: El objetivo del presente trabajo es explorar las potencialidades de la integración regional latinoamericana en la diversificación y sofisticación de la matriz productiva de Chile. Desde el punto de vista teórico, el artículo se nutre de tres grandes fuentes: las teorías del desarrollo; los planteamientos de los estructuralistas y neoestructuralistas latinoamericanos y el paradigma transnacionalista de las relaciones internacionales. Desde el punto de vista metodológico, se realizará un análisis comparativo entre las distintas experiencias de integración regional y el resultado de sus esfuerzos industrializadores. La investigación adquiere relevancia en el marco del agotamiento relativo que muestra el patrón primario exportador, agotamiento evidenciado tras el fin del llamado “Super Ciclo” del cobre (teniendo su pico entre 2003 y 2008), traduciéndose en una caída estructural de sus precios internacionales. Considerando que dicho metal es el principal producto de exportación del país, la necesidad de pasar a una nueva fase exportadora genera consenso. Donde no parece haber consenso es en los caminos a seguir para avanzar en dicho objetivo y es donde el presente trabajo pretende ser un aporte.

Abstract: The aim of the present work is to explore the potentials of the regional Latin-American integration, in the diversification and sophistication of the productive counterfoil of Chile. From

¹ Iván Alejandro Valdés Gutiérrez es Periodista y Licenciado en Comunicación Social de la Universidad de Chile. Además, posee un Máster en Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y un Máster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Barcelona. Correo electrónico: ivanvalde@gmail.com.



the theoretical point of view, the chapter is nourished of three big sources: the theories of the development; the expositions of the structuralisms and Latin American neo structuralisms; and of the paradigm transnationalism of the international relations. From the methodological point of view, a comparative analysis will be realized between the different experiences and the result of their industrializing efforts. The investigation acquires relevancy in the frame of the relative depletion that there shows the primary exporting boss, depletion demonstrated after the end of the so called " Super Cycle" of the copper (having its peak between 2003 and 2008), being translated in a structural fall of his international prices. Thinking that the above mentioned metal is the principal product of export of the country, the need to go on to a new exporting phase generates consensus. Where there does not seem to be consensus it is in the ways to continuing to advance in the above mentioned aim and is where the present work tries to be a contribution.

Introducción:

El fin del ciclo de altos precios en materias primas en general y de cobre en particular –que pasó de cotizar en torno a los 4 dólares la libra a bajar a la mitad– abre peligros y oportunidades para Chile. Los peligros obvios ya han sido señalados reiteradamente por autoridades y analistas: desaceleración económica, aumento del desempleo, menores ingresos fiscales y, con ello, contracción en la evolución de la inversión social y productiva. Pero el escenario también abre posibilidades, como la de asumir el desafío de avanzar en la diversificación y sofisticación productiva del país, entendido como paso necesario para avanzar en la senda del desarrollo.

La evidencia histórica muestra que la generación de valor a partir de crecientes aportaciones de conocimiento ha sido clave para que países de renta baja o media hayan pasado a ser países de renta alta. Hoy, la clave parece ir más allá de la mera inversión física, para avanzar en inversión en investigación y formación de capital humano. Pero hay más factores necesarios para lograr una transformación productiva exitosa y uno clave es tener la capacidad de generar un mercado para estos nuevos productos y servicios que sea lo suficientemente grande para resultar rentable o, en otras palabras, para generar economías de escala.

En el caso de Chile, hablamos de un país con un mercado pequeño, insuficiente para generar la demanda necesaria en función de dicha transformación. En virtud de esto, resulta clave abrir los



mercados internacionales, pero ya no mirando hacia las grandes economías capitalistas industrializadas, sino a países de nuestra vecindad inmediata, es decir, América Latina. ¿La razón? Sólo a países con similar o menor nivel tecnológico al nuestro, les resultarían atractivas las manufacturas chilenas.

Esto supone dar un giro radical en la política comercial exterior de Chile que, principalmente desde la década del '90, apostó por asegurar el acceso de sus principales productos de exportación en las economías más desarrolladas. La serie de acuerdos tipo Norte-Sur (TLCs) que ha suscrito nuestro país dan clara muestra de aquello. Sin embargo, frente al desafío de pasar a una segunda fase exportadora, la experiencia muestra que este tipo de acuerdos tienden a la “reprimarización” de la estructura productiva por la vía del reforzamiento de la demanda externa. En la vereda opuesta, una mayor participación de Chile en las estructuras de integración latinoamericana resultaría funcional a la diversificación y sofisticación productiva buscada.

II. La crisis como oportunidad

Entre 2003 y 2007, llegando en algunos países a mediados de 2008, América Latina vivió un extraordinario auge económico relacionado, mayormente, con un aumento en los precios de las materias primas que no se registraba en a lo menos 30 años. Esto se unió a otros dos factores tan importantes como aleatorios: el aumento de remesas de emigrantes –principalmente de Europa y EE.UU– hacia la región y una mejora en el acceso a financiamiento externo, como no se veía desde la década del '70. Pero estos factores desaparecieron. El más determinante de ellos fue el fin del ciclo de altos precios de los *commodities*, producto de la desaceleración estructural del crecimiento de la economía China, generado a su vez por un cambio en su patrón productivo. Además, en el caso de las remesas, principalmente a partir de 2009, hay un estancamiento o retroceso en la migración latina a los países desarrollados y, con ello, una caída en las mismas (Ocampo, 2015).

Frente a las determinantes anteriores, en el caso de Chile el factor clave fue la caída en los precios de las materias primas, especialmente el cobre, su principal producto de exportación. No sucedió lo mismo con las remesas y, habría que añadir que se mantuvo una abundante oferta de financiamiento externo, lo que no necesariamente es positivo para la economía chilena y el resto de las economías de la región. La apreciación de las monedas locales, como efecto de un mayor



ingreso de divisas, atentó contra la diversificación productiva. Esto, porque si bien resta competitividad en general a las exportaciones, son las no tradicionales las que terminan siendo más afectadas. En el mismo sentido, el proceso se traduce en que nuestras manufacturas resultan más caras en el exterior, mientras que se abaratan las importadas. Un escenario que termina reforzando al sector primario (Ocampo, 2015).

Cabe sin embargo destacar lo positivo de la conducta contracíclica de la política fiscal chilena. Es así que, si bien los precios del cobre para el país cayeron en casi un 50% tras la crisis de 2008-2009, durante el período de bonanza, y debido a su política de balance estructural, el país alcanzó una tasa de ahorro del 26% del PIB y un superávit en cuenta corriente del 6% del producto en 2007 (García, 2015). El problema de esta política es que si bien resulta adecuada para atenuar los ciclos económicos de corto plazo –evitando el recalentamiento de la economía en bonanza y atenuando la contracción en períodos de crisis–, no logra responder a ciclos de largo plazo que exigen instrumentos de política económica más profundos que tengan la capacidad para generar cambios estructurales para adecuarse a una nueva situación histórica.

Es así como las profundas razones de la crisis nos remontan necesariamente a las características estructurales del modelo productivo chileno:

Chile presenta características invariables en el tiempo que han incidido en los distintos aspectos de su historia y desarrollo: mercado pequeño y lejano (se destaca carácter insular de su geografía e, incluso, de su gente) y la presencia de una gran riqueza en recursos naturales en la cual ha basado parte importante de su desarrollo. En lo que respecta a la política económica, éstas dos peculiaridades han sido determinantes para la toma de decisiones internas y el tipo de relación que se ha establecido con el resto del mundo; convirtiendo a Chile en una economía altamente dependiente del comercio exterior. Los grandes ciclos del desarrollo económico nacional han estado siempre en función de los internacionales (King, 2002. p. 397).

Esto significa que, a lo largo de la historia y más allá de la diversificación exportadora de productos primarios en la década del '90 –lo que ha ido disminuyendo la participación del producto exportador dominante en la oferta chilena–, el carácter monoprodutor rentista de esta economía se ha mantenido desde los tiempos del salitre ayer, hasta los del cobre hoy. Este carácter es el que vuelve al país en extremo vulnerable a los choques internacionales, “tanto en el frente externo (exportaciones e inversión extranjera directa), como en la recaudación fiscal (financiamiento de



políticas internas)” (King, 2002. p. 397). Es así como, ayer y hoy, las crisis internas han estado marcadas por las fluctuaciones de los precios internacionales de las materias primas, en la que se han relacionados tres variables ineludibles: la política fiscal, vinculada a una disminución de la recaudación; la política monetaria y la comercial.

Pero el que el superar el impacto del shock externo, nos remita obligadamente a repensar la estructura del modelo económico chileno, también ofrece una interesante oportunidad: enfrentar el desafío de la sofisticación y diversificación productiva.

III. Un poco de Historia

Las características del modelo chileno no son casuales; de hecho, responden a esquemas que a lo largo de la historia fueron asumiendo distintas fuerzas políticas, sociales y económicas. A lo largo del siglo XX podemos identificar tres grandes momentos: hasta los años '30 una economía marcadamente liberal; desde la segunda postguerra y hasta la década del '70 un proyecto desarrollista que tenía al Estado como agente principal y desde el Golpe de Estado y hasta la década del noventa se vive una agresiva implementación neoliberal. Así llegamos hasta nuestros días con un sistema que mantiene sus rasgos librecambistas en la estructura económica, pero con un creciente papel del aparato público, vinculado a paliar los rasgos más regresivos del sistema. (King, 2002).

Las políticas para el desarrollo tuvieron efectivamente su epicentro entre las décadas del '50 y '60 y se irguieron desde la premisa de que había que avanzar en una mejor distribución de los beneficios del crecimiento económico, a partir del diagnóstico de que dicho crecimiento era territorialmente desigual y selectivo. La proyección de acumulación y reproducción de la riqueza pasaba entonces por lograr que dicho crecimiento se asentara de forma más permanente en dichos territorios. En torno a estos tópicos surgieron diversos debates teóricos –que serán abordados más adelante– dentro de los cuáles podemos destacar, por ejemplo, la teoría de centro-periferia. Esta explicaba esta reproducción desigual de la riqueza a partir de razones estructurales, como el lugar que ocupaba cada economía en la división internacional del trabajo (Helmsing, 1999).

Durante este período, el Estado fue el articulador de las políticas de desarrollo, pero también inversor y agente industrializador. Políticas de fomento, protección y, más determinante aún,



generación directa de infraestructuras e industrias por parte del gobierno fueron claves, ante la ausencia de una burguesía local capaz de desarrollar tales emprendimientos. Y fue precisamente el papel del Estado en esta tarea lo que es cuestionado y entra en crisis entre las décadas del '70 y '80. Surgen nuevos debates en torno al papel del actor público en estas materias, pero lo que sí parece haber generado cierto consenso es la necesidad de propiciar que nuevos actores jueguen papeles más protagónicos en el proceso, entendido de forma más flexible y deslocalizada, en donde los actores locales en el territorio mostraban un importante potencial desarrollista (Helmsing, 1999).

Ahora, y asumiendo que la diversificación y sofisticación productiva fuesen un requisito para el desarrollo, cabe la necesidad de explorar con mayor detenimiento el período histórico en que Chile más avanzó en aquella senda, es decir, el período de industrialización dirigida por el Estado o, como más habitualmente se denomina en la literatura, el período de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). En términos políticos, un momento (1938-1952) marcado por los gobiernos radicales de Pedro Aguirre Cerda, Juan Antonio Ríos y Gabriel González Videla.

Dicho período se ve posibilitado por una muy especial coyuntura internacional, como fue la Segunda Guerra Mundial. En ese momento se produce escasez general de bienes importados en la región, unido a un importante aumento de sus precios. Esto propició que varios países latinoamericanos, siendo Chile uno de sus pioneros, iniciaran un proceso de industrialización endógena que tenía al Estado como motor y planificador, marcado asimismo por altos niveles de proteccionismo.

El modelo estaba definido por tres grandes características: altos niveles de aranceles a las importaciones; financiamiento barato para desarrollar proyectos industriales, junto a una serie de incentivos adicionales, e inversión pública directa para la formación de este tipo de complejos. Es así como ya en 1939 se crea la Corporación Nacional de Fomento (CORFO), principal agente para la industrialización del país. A partir del papel jugado por esta entidad es que se crean algunas de las más emblemáticas empresas públicas del país, como ENAP en el petróleo, la CAP en acero, e IANSA en el azúcar. (King, 2002). El modelo manufacturero buscaba generar capacidades en toda la cadena productiva, desde la generación de bienes industriales hasta el producto final. Lograr aquel esfuerzo requería fuertes protecciones de la industria local ante las importaciones. Por eso,



sólo a modo de ejemplo, cabe señalar que si entre 1880 y 1930 –el período económico liberal– los aranceles estuvieron en promedio entre un 15 y un 25%; entre 1932 y 1973 estos tributos alcanzaron en torno a un 100%. Asimismo, los aranceles sólo fueron parte de todo un paquete proteccionista que incluía cuotas y subsidios, entre otros instrumentos. (King, 2002).

Estas políticas permitieron mantener una industria local enfocada al mercado interno que no resultaba competitiva internacionalmente, lo que no sólo limitaba su crecimiento potencial, sino que la hacía estructuralmente dependiente de los apoyos y protecciones estatales. Por otro lado, el aumento en la competitividad de las potencias industrializadas, unido al fin de la Segunda Guerra Mundial, aumentó la disponibilidad de productos manufacturados a menores costos y de mejor calidad, lo que obligaba a los países con políticas ISI a aumentar su nivel de proteccionismo. Una espiral imposible de mantener indefinidamente. Esto es lo que habría explicado el fracaso relativo del esfuerzo industrializador latinoamericano. La misma CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) haría una crítica al respecto señalando la necesidad de avanzar en un modelo de crecimiento “hacia afuera”, en el que los países de la región se centrasen en agregar valor a ciertos productos competitivos, no necesariamente finales, y con clara vocación exportadora.

En este sentido, un esfuerzo industrializador con similares fines, pero distinto instrumental, vería resultados exitosos en el otro extremo del mundo. Tras la segunda postguerra, Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur iniciaron un exitoso proceso industrializador que les llevó, ya en la década del '80, a convertirse en los célebres “Tigres Asiáticos”. Se trata de un ejemplo que sorprendió al mundo, pues eran países pobres que no tenían base industrial previa, además de carecer de recursos naturales y de un mercado de trabajo sofisticado. Y si bien el contexto de la Guerra Fría ayudó en el proceso, ya que recibieron muchas ayudas de los países capitalistas desarrollados para evitar el “contagio” del comunismo, hay más factores –e incluso más decisivos– que explican el proceso. La clave fue definir polos industriales con clara vocación exportadora, hacia la que se orientaron inversión extranjera y apoyos públicos. Esto se unió a una agresiva reforma agraria, incorporación de tecnologías, formación de capital humano y la guía activa del Estado.



En Chile, en cambio, se siguió la senda opuesta. Tras el Golpe de Estado, ya en la segunda mitad de la década del '70, la dictadura le impone al país su proyecto de modernización capitalista expresada en un liberalismo extremo y ortodoxo. El objetivo era llegar al ideal teórico de un mercado autorregulado. Para ello se avanzó rápida y drásticamente en la eliminación del Estado en la economía, mediante, principalmente, privatizaciones, desregulaciones y apertura unilateral e indiscriminada de la economía nacional. Es así como, entre otras medidas: se eliminó el control de precios, se liberalizó el mercado financiero, se privatizó el sistema de pensiones, se vendieron la mayoría de las empresas públicas, se inició una agresiva contrarreforma agraria, se suprimieron derechos laborales, se persiguieron a los sindicatos y se desarrolló una reforma tributaria que marcaría un sello futuro: se impuso un impuesto indirecto parejo a todos los bienes de consumo, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) (King, 2002).

Entre otras consecuencias, éstas medidas se tradujeron en la destrucción de la industria y la reprimarización de la economía nacional. La drástica y unilateral baja en los aranceles, junto al desmantelamiento de la estructura de protección al sector manufacturero, se tradujo en un rápido abaratamiento de los productos importados que ganaron espacios a los producidos localmente. Asimismo, la industria nacional sufrió por la fuerte contracción del mercado interno al que estaba enfocado, todo debido a la crisis económica generada por las reformas. En este contexto, si bien aumentaron las exportaciones del país –que pasaron del 12% del PGB en los '60, al 30% en los '80–, este crecimiento se centró en las materias primas. (King, 2002).

El fin de la dictadura implicó nuevas políticas, aunque sin alterar lo fundamental del modelo liberal impuesto. Es así como las principales diferencias se dieron en dos grandes campos: en el económico-internacional y en las políticas de asistencia social. A nivel internacional, la apertura unilateral e indiscriminada es reemplazada por un proceso de concertación con otros países y bloques, tanto en la región como con el resto del mundo, con la finalidad de profundizar la apertura, pero de manera multilateral. Todo, en un marco de liberalización en el movimiento de factores productivos, pero sin avanzar en integración política o sólo manteniendo un nivel acotado de diálogo político. Una política que asumió el país adaptando la teoría cepaliana de “Regionalismo Abierto” (Quezada, 2002). Mientras que, a nivel social, el segundo paquete de medidas se centró en aumentar la inversión en políticas de asistencia y movilidad. Entre las medidas destacadas en



este renglón cabe mencionar las reformas tributarias y laborales de la transición. La primera permitió aumentar la base fiscal del gobierno, con lo que se iniciaron una serie de programas sociales; mientras que la segunda estableció por primera vez un monto de salario mínimo.

Sin embargo, como antes se señalase, la estructura productiva se mantuvo sin grandes variaciones. Quizás la reforma más importante de aquel período fue en el mercado de capitales, con la instalación del encaje. Frente a la liberalización absoluta impuesta por la dictadura, en la primera mitad de la década del '90 se instala un instrumento destinado a mitigar el impacto de las fluctuaciones de los capitales especulativos en la economía chilena. Dicha tasa, obligaba a los capitales financieros que ingresaran al país a que hicieran un depósito equivalente al 30% del total por un tiempo no menor a un año. Esto permitió, en buena medida, evitar la llegada de capitales “golondrina”, con su consistente carga de inestabilidad. Sus exitosos resultados se evidenciaron frente a la crisis mexicana de 1994-95 –conocida como “Tequilazo”– en el que Chile se vio, en términos relativos, poco afectado. Sin embargo, este mecanismo fue finalmente suprimido, como concesión chilena a EE.UU., en el marco de la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC). El impacto del cambio de dicha política se hizo notar elocuentemente con la llamada “Crisis Asiática” de 1997, que tuvo un fuerte impacto en la economía nacional, interrumpiendo un largo proceso de crecimiento y reduciéndolo a apenas un 1% (King, 2002).

En el plano internacional, como antes se señalara, se cambió la política de apertura unilateral de la dictadura por la generación de acuerdos de intercambios de preferencias e integración económica, tanto a nivel bilateral como multilateral. Sin embargo, durante la primera mitad de la década del '90, si bien Chile dice seguir una política de “Regionalismo Abierto”, vinculándose con países y bloques de distintas regiones del mundo, en la práctica opta por un modelo de integración de tipo Norte-Sur, con la suscripción de Tratados de Libre Comercio (FTA por sus siglas en inglés) con las principales potencias industrializadas del mundo. Acuerdos de integración económica, suponen, pues, liberalización en el movimiento de factores productivos. En la orilla opuesta, para los países de la región latinoamericana, suscribe acuerdos de bajo nivel de compromisos, vinculados principalmente al diálogo político y, de forma acotada, a la cooperación para el desarrollo y el intercambio de preferencias.



Es así como en 1994, Chile es invitado a formar parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y, en 1999, firma un texto con la misma base con Canadá. Pero es entre 2003 y 2003 que se vive el período más álgido de firmas de este tipo de acuerdos, oportunidad en que se suscriben casi en paralelo tanto el TLC con Estados Unidos como el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (que es un FTA al que incorporan Diálogo Político y Cooperación para el Desarrollo). Durante la siguiente década, se firmarían una veintena de acuerdos del mismo tipo. Una característica del período es el interés chileno por asegurar el acceso de sus productos de exportación a los mercados asiáticos, firmándose acuerdos con China, Japón, Singapur y Brunei, a lo que se suma también el alcanzado con Nueva Zelanda.

A nivel regional, en 2008 se incorpora al Sistema de Integración de Centroamérica (SICA), pero sólo en calidad de “Observador” –misma cualidad que había asumido en 1996 en la Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM) – y lo mismo en la Comunidad Andina (CAN). En el caso de Mercosur –espacio de integración natural para Chile– y tras optar por el TLC con Estados Unidos, toma el carácter de miembro asociado, renunciando a la posibilidad de asumir una membresía plena.

La política económica exterior de Chile, asumida a partir de la década del '90, ha tenido éxito relativo en materia de diversificación, pero no de sofisticación. De aquí que, si bien el cobre sigue siendo claramente dominante en la canasta exportadora chilena, han ido surgiendo nuevos productos de exportación, llamados “no tradicionales”, como la harina de pescado y la celulosa; además de hierro, salitre, plata metálica, óxido, molibdeno, minerales de oro, madera aserrada, etc. (King, 2002). Empero, se mantiene la estructura primario-rentista, no logrando desarrollar una matriz que genere valor agregado mediante el aumento de las cadenas productivas y la aportación de conocimiento técnico a los procesos. Y una de las razones principales es que el país termina re-primarizando la economía por la vía del reforzamiento de la demanda externa o, en otras palabras, Chile aseguró los mercados de las economías que compran *commodities* y se despreocupó de los mercados, como el latinoamericano, que sí compran productos manufacturados o con mayor valor agregado.

III. El debate teórico



La crisis de las hipotecas de alto riesgo en EE.UU. en el 2007 no sólo fue un sisma económico, lo fue también en el campo teórico. El paradigma neoliberal dominante desde los '80 se vio estructuralmente cuestionado. Desde el consenso inicial de que algo estaba mal en lo que se estaba haciendo surgió una amplia gama de potenciales respuestas, desde adecuaciones a lo existente, hasta transformaciones profundas o el cambio de paradigma. Un momento interesante que, sin duda, abrió las puertas a un debate hasta entonces invisibilizado.

La base de la idea económica dominante –de que un mercado libre de intervención estatal es capaz de sostener, a la vez, provisión de productos en abundancia y calidad, precios razonables, distribución de riquezas y generación de utilidades– resultó falaz ante el examen de la historia. Lo cierto es que ese punto de equilibrio nunca se alcanzó y, por el contrario, si se generaron inestabilidades que terminaron desembocando en crisis profundas. Frente a esta evidencia, desde los propios defensores de dicho paradigma, se ha planteado la necesidad de una intervención acotada del mercado en materia de equidad, más no de eficiencia. Una política coherente con la seguida por los gobiernos de la Concertación en Chile desde la década del '90:

En cuanto la coyuntura actual constituye un punto de ruptura en la práctica de la ciencia normal (en el sentido de Kuhn, 1996), resulta propicia para empezar a repensar el contenido de la teoría económica y replantear la orientación de las políticas económicas que de ella derivan. Un paso adelante en esta dirección es aunar esfuerzos y abrir espacios para el diálogo y el debate entre corrientes de pensamiento que no forman parte del paradigma dominante y que se han desarrollado en franca oposición a este (Caldentey, 2015. P. 34).

En este sentido, el desafío de repensar lo existente llega a una América Latina con una rica tradición de pensamiento heterodoxo, siendo una de las pocas regiones que fue capaz de generar un cuerpo consistente de ideas de forma endógena. La cima de este proceso, en el campo de la teoría económica, se vivió con la consolidación del estructuralismo y el neoestructuralismo como alternativa crítica a los modelos generados desde el mundo desarrollado. Un aspecto interesante que se recoge, además de estas teorías, es la posibilidad sistémica de dialogar y generar síntesis con otras teorías heterodoxas, lo que la convierte en un serio competidor frente a las ideas dominantes en este momento de crisis.

No hay duda de que el pensamiento económico más completo que ha surgido en la región es el asociado con el grupo de economistas estructuralistas, que, entre 1940 y 1965, desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Superior



de Estudios Brasileiros (ISEB), sentó los fundamentos y trabajó en distintos aspectos de la economía del desarrollo. Estos economistas son Celso Furtado (1920-2004), William Arthur Lewis (1915-1991), Raúl Prebisch (1901-1986), Juan Noyola Vásquez (1922-1962), Aníbal Pinto Santa Cruz (1919-1996), Osvaldo Sunkel (1929) e Ignacio Rangel (1914-1994) (Caldentey, 2015. P. 49).

En términos generales, podemos afirmar que el pensamiento estructuralista giró en torno a los siguientes grandes ejes: la relación de poder y dependencia entre el centro y la periferia de la división internacional del trabajo; el carácter dual del desarrollo económico, develando el concepto de “heterogeneidad estructural”; la crítica a la idea de las ventajas comparativas; la visión del desarrollo como transformación estructural; el papel del Estado como guía hacia el desarrollo; el asumir y entender la inflación como problema de desarrollo económico; los problemas de la existencia de una oferta de mano de obra sobreabundante como problema de distribución y equidad; y la integración regional latinoamericana como instrumento de lucha contra el subdesarrollo.

En cuanto al llamado “neoestructuralismo”, su cuerpo de ideas se desarrolla a partir del documento de CEPAL, “Transformación Productiva con Equidad”, publicado en 1990. Desde entonces surgen distintas aportaciones a la reflexión, destacando el libro “El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para América Latina”, compilado por Osvaldo Sunkel y publicado en 1991. Dichos análisis buscaban adaptar los grandes ejes de la teoría estructuralista a los cambios en la economía mundial vividos desde la década del '80: apertura comercial, movimiento de capitales, privatizaciones y desregulación económica en general, así como los nuevos procesos de integración surgidos tras el fin de la Guerra Fría. A partir del 2000, la preocupación de los neoestructuralistas asume una reflexión más centrada en la economía, articulándose en cuatro grandes ejes –macroeconomía y finanzas; comercio internacional; desarrollo social y sostenibilidad ambiental– y teniendo al economista Ricardo French-Davis como uno de los principales exponentes (Caldentey, 2015). Dentro de las perspectivas de diálogo interheterodoxo, cabe destacar las importantes concordancias que el neoestructuralismo encuentra en el nuevo desarrollismo –teniendo a Keynes y Kaldor como principales teóricos– en áreas clave como el valor que se le da a la demanda como factor principal del crecimiento económico (Caldentey, 2015).



Dentro del pensamiento estructuralista se despliega toda una batería de conceptos que vuelven a adquirir relevancia al calor del presente debate teórico. Entre ellos, por ejemplo, destaca el planteamiento de que el desarrollo necesariamente se enmarca en un determinado sistema de relaciones internacionales, posición de la cual deriva la teoría de centro-periferia. En otras palabras, el capitalismo no funcionaba en un solo país, sino que lo hacía encadenadamente en todo el mundo. Este es un elemento que puede extrapolarse al presente trabajo en el sentido de que cierto tipo de apertura económica internacional es, necesariamente, funcional a cierto tipo de modelo económico. Asimismo, destaca la categoría de centro-periferia, concepto dinámico entendido como el eje de sofisticación y dinamización de la economía, sea esto a nivel nacional como internacional. Por eso, si bien los estructuralistas hablan de cómo a principios del siglo XX los Estados Unidos ocuparon el sitio de Reino Unido como centro, asimismo Celso Furtado instala el concepto de “desplazamiento del centro dinámico” para referirse al proceso de diversificación y ampliación del mercado interno brasileño en la década del '30 (Caldentey, 2015). Un proceso similar, aunque ciertamente más poderoso, ha sido el vivido en China, que reconfiguró una matriz productiva enfocada a la exportación de manufacturas de bajo nivel tecnológico para avanzar en un profundo proceso de sofisticación productiva marcada por la expansión de su mercado interno. En este caso, y nuevamente frente al debate sobre el modelo chileno, la pregunta es: ¿“Dónde está el centro dinámico” de Chile para su diversificación y sofisticación productiva?

En el mismo sentido, también la teoría del intercambio desigual engarza con el debate. Si bien la evidencia histórica da cuenta de que no siempre ha sido así, los estructuralistas planteaban que la configuración centro-periferia estaba definida por la distribución desigual del progreso técnico. En otras palabras, la estructura del intercambio desigual que suponía el intercambio de bienes manufacturados por bienes primarios, a favor de los primeros, mantendría la concentración de la riqueza en los centros industriales, lo que a su vez proyectaba su mayor capacidad en un aumento en la brecha en cuanto a progreso técnico. Como en su momento señalara Gunder Frank, el desarrollo y el subdesarrollo son expresión de un mismo proceso histórico, un elemento que se hace nuevamente presente para superar la crisis de las materias primas. La respuesta a este problema de distribución desigual del progreso técnico también reaparece en la presente coyuntura: tecnificar el proceso de producción de los sectores primarios, junto con avanzar en la acumulación



de progreso técnico en la industria. Todo, con una clara vocación exportadora, indispensable para generar economías de escala. La industrialización o, si se prefiere, la aportación de valor desde una creciente aportación de conocimiento a los procesos redundaría en una mejora en la calidad de vida de la población:

Siguiendo esta línea de pensamiento, Ocampo alerta sobre el importante rezago tecnológico que ha acumulado la región en los últimos años, lo que aumenta su grado de vulnerabilidad ante los cambios de más largo plazo en el contexto externo, tales como el fin del auge de las materias primas y, sobre todo, la disminución significativa del crecimiento del comercio internacional a partir de 2007. Este retraso tecnológico se refleja en el nivel comparativo entre América Latina y el Caribe y otras regiones del mundo en indicadores como la participación de las industrias intensivas en ingeniería como porcentaje de la producción industrial, la investigación y el desarrollo como porcentaje del PIB, y las patentes por millón de habitantes. La evidencia presentada muestra que la participación de las industrias intensivas en ingeniería como porcentaje de la producción industrial se sitúa en el 23%, mientras que esta llega a niveles superiores al 95% en las economías emergentes de Asia y los países industrializados. De la misma manera, el gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB es menor al 0,5% en América Latina y mayor al 1% en las economías emergentes de Asia y los países industrializados. Finalmente, el número de patentes por millón de habitantes es 60 y 235 veces mayor en Asia emergente y en el mundo desarrollado en relación con América Latina y el Caribe (Caldentey, 2015. P. 70).

Para los estructuralistas, el aumento en el proceso de acumulación capitalista gracias al aumento del progreso técnico estaba sistémicamente vinculada a una mejora en la calidad de los asalariados. Esto, porque el progreso económico vino de la mano con la escasez de mano de obra, lo que permitió generar condiciones propicias para que presiones sociales permitieran una mejora en las condiciones laborales o lo que Celso Furtado llamó como homogenización social. La situación de los países subdesarrollados, en cambio, resultó distinta. El proceso de acumulación, centrado en la exportación de productos primarios, no fue un factor transformador en el conjunto de la sociedad. Por el contrario, tendió, por una parte, a reforzar las estructuras tradicionales en general –con bajos niveles de crecimiento y productividad–, pero generando a su vez polos de crecimiento, alta productividad y desarrollo social, vinculados a los sectores más avanzados y dinámicos de la economía. La interpretación de este fenómeno dio paso a uno de los conceptos clave de los estructuralistas: la llamada “heterogeneidad estructural”, concepto ya enunciado por Prebisch en su “Manifiesto” de 1948 y precisado posteriormente por Aníbal Pinto.



La evidencia histórica parece respaldar la tesis estructuralista y neoestructuralista de “más y mejor Estado”. La aplicación activa de políticas públicas para promover el comercio, la industria o la tecnología, así como la educación o la generación de marcos institucionales adecuados a la sofisticación y diversificación productiva, aparecen en los inicios de prácticamente todas las economías hoy desarrolladas. Entre los instrumentos utilizados se puede puntualizar una inteligente combinación de subsidios y aranceles. Asimismo, hay que destacar la importancia de la inversión pública en investigación y desarrollo, y en la formación de capital humano, el aprendizaje y la adquisición de tecnología extranjera mediante instrumentos como la cooperación para el desarrollo. Todo esto es un marco que no sólo acepta la participación privada, sino que promueve la cooperación con ella.

En cuanto al debate teórico sobre relaciones internacionales, la evaluación de los teóricos transnacionalistas es que las fuerzas que interactúan en el sistema están marcadas por la cooperación y el conflicto. La cooperación, entendida como la generación de un marco de colaboración entre dos o más actores que buscan encontrar soluciones a problemas comunes, apunta:

Keohane (1988: 25), la define como el proceso en el cual las políticas adoptadas por los gobiernos son miradas por sus contrapartes como facilitadores para lograr sus objetivos, como el resultado de coordinación de política. Así mismo, Hellen Milner lo expresa en los siguientes términos: el comportamiento dirigido hacia una meta que implica ajustes mutuos de políticas para que todas las partes terminen mejor a que si hubiera actuado de otra manera. Estas interacciones, a su vez, determinan el cambio del propio sistema internacional, la actuación de los diversos actores y la distribución de poder entre ellos. (Ripoll, 2007. P. 69)

Precisamente, el pensamiento transnacionalista surge como respuesta a la teoría realista de las relaciones internacionales, paradigma surgido desde el mundo anglosajón y que resultó hegemónico durante el siglo XX. En términos gruesos, el realismo niega la cooperación como una forma de relacionarse en la esfera internacional y, en definitiva, como un instrumento para la paz. Para estos teóricos, son el conflicto y la anarquía los que rigen las relaciones entre los Estados. En el mismo sentido, esta teoría es eminentemente estatocéntrica, pues sólo reconoce a estas entidades como sujetos de las relaciones internacionales.



Tras la Segunda Guerra Mundial surgen nuevas corrientes de pensamiento, como el transnacionalismo, que pone a la cooperación en el centro. Estas entienden que desde el punto de vista de los intereses de los agentes que intervienen en las relaciones internacionales –no sólo de los Estados– la colaboración resulta más funcional a la reproducción de sus propios intereses. Desde el punto de vista histórico-práctico, la experiencia más concreta es el proceso de integración que tiene su clímax con la constitución de la Unión Europea. Esta ha sido una integración que precisamente tiene como base y sustento la colaboración entre dos Estados antes en guerra: Francia y Alemania. En el mismo sentido cabe destacar el surgimiento de bloques regionales ya a partir de la década del '70 en Asia, adquiriendo particular fuerza a partir de la década del '90 en el resto del mundo. En una línea complementaria, surge lo que se denomina “Teoría de la Interdependencia Compleja”, que derivaría en el paradigma del Institucionalismo Liberal. Este planteamiento profundiza en la eficacia de la cooperación internacional en la consecución de los objetivos de las entidades colaboradoras. Asimismo, reafirma la existencia de diversos actores internacionales, superando la visión estatocéntrica realista. A esto apuntan teóricos como Nye o el propio Keohane cuando hablan de nuevos agentes que actúan en el sistema internacional y compiten o colaboran con los gobiernos o Estados, como el caso de empresas transnacionales u organizaciones no gubernamentales (ONG's) que ganan peso en la escena internacional precisamente por los avances en materia de integración política y económica en el mundo. Es en estos escenarios, donde los Estados pierden peso relativo a favor de otros agentes, que la cooperación adquiere carácter pacificador, dado que es un territorio de paz donde se obtienen mayores dividendos (como por ejemplo en materia de inversión, entre otros) (Ripoll, 2007).

Sin duda los hechos que van desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta el fin de la Guerra Fría (1945-1990), ponen en cuestión la hegemonía del paradigma realista en las relaciones internacionales. El derrumbe del “Sistema de Bretton Woods” en 1971 y la consecuente ruptura del pacto económico occidental permitieron la diversificación de proyectos en los países capitalistas industrializados, a la vez que potenció un marco consensual de vocación transformadora por parte de los países en desarrollo. En síntesis, el modelo de gobernanza económica impuesto por los Estados Unidos al mundo en la segunda postguerra –fuera del campo socialista– comenzaba a resquebrajarse. Se producen así toda una serie de hechos históricos que



permitió que los paradigmas emergentes en materia internacional adquirieran mayor notoriedad y protagonismo (Barbé, 1987).

En síntesis, desde el punto de vista teórico e histórico podemos observar una creciente convergencia en avanzar en torno a la cooperación e integración entre los Estados y demás agentes internacionales. El fin de la Segunda Guerra Mundial, que abre paso al proceso de integración europea, y el fin del viejo regionalismo bipolar de la Guerra Fría permitieron el surgimiento de bloques regionales de integración como el TLCAN o Mercosur, entre otros. La tendencia, sin duda, ha sido la creación de bloques regionales en un contexto de creciente competencia que ofrece la globalización. De hecho, la propia idea cepaliana del Regionalismo Abierto entiende que la proyección internacional exitosa de las economías latinoamericanas pasa por erigirse desde una plataforma de integración preferente con su propio entorno inmediato.

IV. Integración y desarrollo industrial: la opción Sur-Sur

La literatura ofrece un marco consensual en torno a dos conceptos clave que queremos abordar en el presente apartado: qué entendemos por integración y cómo entendemos las diferencias entre integraciones de tipo Norte-Sur y las Sur-Sur. En el primer caso, pensamos la integración económica como la liberalización en el movimiento de factores productivos; mientras que por integración política concebimos la delegación de facultades soberanas de los Estados a instancias supranacionales. Por su parte, Integración Sur-Sur –y más allá de su determinación geográfica– se entenderá como la integración entre países en desarrollo; mientras que integración tipo Norte-Sur referirá a cuando uno o más países en desarrollo se integran a países con economías industriales desarrolladas.

En términos esquemáticos, podemos identificar distintos modelos de integración, definidos a partir de su nivel de compromiso.

Tabla 1: Modelos de Integración Regional

<p>-1. Zona de libre comercio: Eliminación de medidas arancelarias y no arancelarias interiores.</p>



-2. Unión aduanera: Eliminación de medidas arancelarias y no arancelarias interiores, más un arancel exterior común.
3. Mercado Común: 1 + 2 + Libertad de movimiento de los factores productivos
4. Unión Económica: 1, 2 y 3 + Instituciones económicas comunes
5. Unión Política: Todo lo anterior + Instituciones políticas comunes

(Fuente: Novelo, 2014. P.135.)

Tanto histórica, como teóricamente, la integración fue entendida como un sistema donde convergían componentes económicos, políticos, de cooperación e, incluso, culturales. En el ámbito económico, desde el pensamiento cepaliano la integración siempre fue asumida como una palanca necesaria, tanto para aprovechar las economías de escala, que supone la ampliación de la demanda más allá de los mercados nacionales, como para ayudar a la sofisticación productiva, al generarse un necesario aprendizaje con la incorporación a nuevos mercados. Lo anterior posibilitaría generar grados crecientes de especialización industrial y, por tanto, de incorporación de valor a las matrices productivas locales. El proceso de integración también era entendido como un esfuerzo recíproco de intercambio de preferencias, lo que debía conducir a un proceso articulado de especialización productiva a nivel regional y podría permitir la generación de industrias completas interregionales (Rosales, 2014).

Para entender los problemas de integración económica es útil un rápido recorrido histórico que de cuenta del auge y caída del proyecto industrializador en América Latina entre los inicios de la segunda postguerra y la llamada “Crisis de la Deuda” en los años ’80. En primer lugar, la insuficiente vocación exportadora de la industria local, como la incapacidad de generar convergencia industrial a nivel regional, restó competitividad al esfuerzo manufacturero. En segundo lugar, mantener una industria que perdía competitividad exigió tanto crecientes niveles de proteccionismo, como de endeudamiento. La deuda no fue problema mientras hubo abundante disponibilidad de financiamiento externo, principalmente entre las décadas del ’60 y ’70, generado en buena medida por los excedentes provenientes de los Estados petroleros de Oriente Medio. No obstante, para finales de la década del ’70, las tasas del interés en Europa y EE.UU aumentaron, lo que interrumpió los flujos de financiamiento barato para la región y con ello el endeudamiento



de hizo insostenible. En tercer lugar, este hecho devino en las ya conocidas políticas de ajuste estructural, que no sólo supusieron privatizaciones, desregulación, liberalización del comercio exterior y fuerte ajuste del gasto público, sino también la renuncia al esfuerzo industrializador y la focalización de la oferta exportadora hacia las materias primas. Es así como los '80 fueron conocidos como la “década perdida” para América Latina (Rosales, 2014).

La década de los '90 estuvo marcada por la recuperación democrática en América Latina y el fin de la Guerra Fría, lo que abrió paso a un proceso de apertura concertada de los mercados nacionales, es decir, se realizaron pasos hacia la integración tanto a nivel regional, como extra-regional. En sus inicios, la industrialización no estuvo en el centro de la agenda integradora de los países latinoamericanos, cuyas directrices seguían aún muy marcadas por las políticas de ajuste. La política económica en ese tiempo estuvo más bien centrada en la mantención de equilibrios macroeconómicos, para evitar crisis anteriores, con experiencias tan dramáticas como la hiperinflación. Asimismo, muchos países de la región suscribieron acuerdos de libre comercio, con diversas economías capitalistas industrializadas, que tenían por finalidad la diversificación de los mercados para sus productos de exportación tradicionales, fundamentalmente materias primas o, como mucho, productos industriales intermedios.

Como señalamos anteriormente, altos precios de materias primas –por la irrupción de China en la escena económica internacional con su ingreso a la OMC en 2001–, abundante oferta de financiamiento externo y un bajo costo relativo de los productos manufacturados hicieron que la reprimerización de las economías latinoamericanas no implicaran mayores costos. De hecho, principalmente durante el mayor período de bonanza entre 2003 y 2008, la máxima estructuralista en cuanto a la existencia de una estructura de intercambio desigual entre materias primas vs. manufacturas resultó a lo menos discutible. Esto, unido a una eficiente política económica contracíclica y a una política de asistencia y promoción social focalizada generó un marco de bienestar en el que millones de latinoamericanos salieron de la pobreza:

Mientras los principales socios comerciales de América Latina y el Caribe lograban altas tasas de crecimiento, la región ya superaba las condicionantes más restrictivas de la deuda externa (si bien esto no aconteció con la misma intensidad en el Caribe) y conseguía notables avances en su gestión macroeconómica. La convergencia de las reformas económicas internas y el propicio escenario internacional entre 2003 y 2008 condujo al mejor período económico de la región en 40 años: la tasa media de crecimiento se elevó al



4,7% anual; la tasa de desempleo disminuyó del 10,7% al 7,3%; las cuentas fiscales y el saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos se tradujeron incluso en años de superávits gemelos. Las exportaciones crecieron en un 18% anual, potenciada por las mejoras de los términos de intercambio derivadas de los altos precios de los productos básicos. En el ámbito social, la pobreza se redujo del 43,9% al 33,5% e incluso mejoró ligeramente la distribución del ingreso. En ese favorable contexto, de nuevo quedaron atrás las inquietudes sobre diversificación productiva y exportadora y sobre el rezago regional en materia de innovación y competitividad. (Rosales, 2014. P. 10).

Sin embargo, como señalamos en los apartados precedentes, las premisas de esa bonanza terminaron agotándose, lo que volvió a poner sobre la agenda pública la necesidad de avanzar en diversificación y sofisticación productiva. Las premisas que motivaron los primeros esfuerzos integradores y aparecen cobrando especial vigencia han sido: aprovechamiento de economías de escala, complementación industrial a partir de las ventajas comparativas de cada país, generación de cadenas de valor a nivel regional o subregional, mayor poder negociador en la escena internacional y mayor capacidad de enfrentar shocks externos.

Avanzar en los objetivos anteriormente expuestos, supone el intercambio de preferencias arancelarias, pero no se acaba allí. Es más, en un contexto de creciente liberalización en el flujo de mercancías a nivel global, la importancia del factor arancelario en la integración reviste carácter decreciente. Acuerdos regulatorios en materia comercial, de propiedad intelectual y de inversiones; integración física mediante la construcción de infraestructuras de conectividad; mecanismos de solución de controversias; convergencia de normas técnicas vinculados a productos o procesos; creación de bienes públicos regionales; acuerdos en materia de cooperación energética e, incluso, movilidad de personas son factores que adquieren importancia creciente. Y, por último, quizá el elemento que reviste mayor importancia: la necesidad de inversión en generación y reproducción de conocimiento, indispensable para dotar de mayor valor los esquemas productivos locales (Rosales, 2014). Como expresión de lo anterior, por ejemplo, aparecen propuestas generadas desde regiones como Tarapacá para avanzar en la construcción de un “Corredor Bioceánico” que una Iquique, en Chile, con el puerto de Santos en Brasil.

El desafío de avanzar en un proceso de industrialización moderno, en el contexto de la globalización, no parece estar definido a partir de la aplicación de protecciones a la industria local, sino de la vocación de dichos productos. En otras palabras, se ha generado cierto consenso en



señalar que una falla crucial del esfuerzo industrializador latinoamericano de la segunda postguerra fue el enfocarse en el mercado local, utilizándose las protecciones como medidas indispensables para mantener una industria que perdía competitividad. Esto, a su vez obligaba a un aumento de las protecciones. En la experiencia de industrialización acelerada en Asia también se utilizaron protecciones, pero la producción industrial tuvo vocación exportadora desde sus inicios, lo que la obligó a ser competitiva y permitiendo que las protecciones fueran acotadas y temporales (Rosales, 2014).

Para América Latina, una necesaria política de protección industrial está vinculada a sus propias estrategias de integración económica. Es así como, en un primer momento, la vocación exportadora de la producción industrial local puede proyectarse al mercado del bloque regional o subregional de pertenencia, lo que supone la existencia de ciertas protecciones frente a las economías extra-bloque. Asimismo, y siguiendo la experiencia asiática, se puede diseñar una estrategia manufacturera gradual para ir avanzando en mayores grados de sofisticación. Finalmente, la apuesta sintetizada por el pensamiento cepaliano en la materia plantea la necesidad de que en un comienzo el esfuerzo industrializador se centre en aquellos sectores donde existen ventajas comparativas, como en el caso de las materias primas. Por poner un ejemplo, nuestro país, antes de pensar en producir microprocesadores, haría bien en pasar de la exportación de concentrado de cobre a cableado eléctrico y tuberías.

Asimismo, una proyección necesaria de este tránsito hacia modelos que incorporen mayor conocimiento a los procesos productivos plantea la necesidad de generar cadenas industriales complementarias a nivel regional o subregional. En este punto, la integración debiera dar paso a la generación de políticas industriales plurinacionales, buscando la complementariedad a partir de las ventajas competitivas y con las proyecciones dinámicas que cada economía puede ofrecer. Un modelo de estas características requiere amplios niveles de compromiso, los cuáles deberían traducirse en acciones como la convergencia de programas de certificación de calidad, normas sanitarias, técnicas, políticas de capacitación, etc. Un ejemplo interesante de hasta dónde pueden llegar estas políticas de articulación industrial, en áreas incluso tan sensibles como la defensa, está en la construcción conjunta de aviones de combate por parte de países de la Unión Europea.



En síntesis, podemos afirmar que cualquier estrategia industrializadora requiere por lo menos tres grandes elementos: acuerdos con alto nivel de compromiso entre las partes, la existencia de ciertas protecciones a la industria local y un mayor grado de preferencia por su entorno geográfico y económico inmediato. Desde esta perspectiva es que podemos analizar la trayectoria en la política económica internacional de Chile, la que efectivamente no parece incorporar ninguno de los elementos antes señalados.

Durante las últimas dos décadas, en Chile el acento de la política exterior en materia comercial ha estado fuera de América Latina. Es más, precisamente en el espacio donde su acción exterior ha tenido más dificultades, es en la región latinoamericana y suramericana. Un hecho que reviste cierta paradoja, considerando la existencia de una historia e idioma común, una cultura semejante y problemas de desarrollo transversales. Lo cierto es que la región no ha sido un esfuerzo prioritario para la Cancillería, como sí lo ha sido el estrechar lazos con actores extra-regionales, principalmente economías capitalistas industrializadas. Mirando hacia el pasado cabe destacar la ausencia de directrices coherentes hacia la región en los últimos 50 años, constatándose, por el contrario, la existencia de múltiples políticas –muchas veces contradictorias– en distintos períodos (Flisfisch, 2002).

Lo cierto es que en la integración –o mero intercambio de preferencias– bajo un esquema Norte-Sur subyace una relación asimétrica de carácter estructural. La experiencia indica que si por parte de los países en desarrollo se ha producido una efectiva apertura hacia la producción industrial de los países desarrollados, no ha existido igual reciprocidad por parte de estos últimos. Medidas sutiles pero eficaces que van más allá de las barreras arancelarias incluso, han inhibido el potencial competitivo de los productos de los países periféricos con mayor valor agregado, o que compiten con la producción local. Subsidios, medidas sanitarias o fitosanitarias, políticas antidumping o aranceles diferenciados forman parte del paquete proteccionista de las economías desarrolladas. Unido eso, los acuerdos de libre comercio suscritos lo que en general aseguran es el acceso de las materias primas a los mercados industrializados, lo que redundará en una tendencia a la reprimarización de las economías en desarrollo por la vía del reforzamiento de la demanda externa. Al respecto, el novel de economía Joseph Stiglitz plantea:



El libre comercio no ha funcionado en parte porque no lo hemos intentado: los acuerdos comerciales del pasado no han sido ni libres ni justos. Han sido asimétricos, pues abrían los mercados de los países en vías de desarrollo a mercancías procedentes de los países industriales avanzados sin que se diera una plena reciprocidad. Se mantuvieron multitud de barreras comerciales sutiles, pero eficaces. Esta globalización asimétrica puso a los países en vías de desarrollo en una situación de desventaja. Los ha dejado en una situación peor que la que tendrían en caso de que estuvieran en un régimen de verdadero comercio justo y libre. (Stiglitz, 2006. P. 94).

Como analizamos previamente, cabe enfatizar el carácter inequitativo del intercambio de bienes manufacturados por materias primas. Un modelo que los teóricos cepalianos denominaban como “Estructura de Intercambio Desigual”. Al respecto, la llamada Ley de Engel advierte que “los precios de los bienes industriales tienen un ritmo de crecimiento mucho mayor que el de los precios de los bienes primarios, por el dinamismo diferenciado de la demanda que reciben” (Novelo, 2014. P. 145). La polaridad de acuerdos Sur-Sur/Norte-Sur, se podría expresar en la polaridad de objetivos: creación de comercio vs. creación de desarrollo. En otras palabras, la búsqueda de aumentar el comercio tiende a la explotación de ventajas comparativas, que en el caso de los países no industrializados tiene asiento en los recursos naturales. Lo anterior tiende a la cristalización de un esquema de división internacional del trabajo en el que a los países periféricos les toca el papel de suministradores de materias primas para la industria de los países desarrollados. Otro efecto negativo para las políticas de diversificación y sofisticación productiva que revisten los Acuerdos de Libre Comercio Norte-Sur es la desviación de los flujos comerciales. En otras palabras, estos acuerdos, a la vez que aumenta el comercio entre los países miembros, los disminuye para el resto del mundo. Es así, insistimos, como nuestro comercio aumenta con los países que nos compran materias primas, pero disminuye con aquellos a los cuáles el país puede ofrecerles productos con mayor valor agregado. Ya hemos advertido que esto reduce la potencial diversificación de los mercados de destino, es decir, no sólo se concentra la oferta exportadora, sino también los destinos de ésta. En el caso particular de Chile, su opción preferente por suscribir acuerdos de tipo Norte-Sur ha debilitado su comercio potencial con el entorno latinoamericano (Novelo 2014).

A esto se debe añadir que el nivel de apertura al mercado local asegurado a una economía industrializada, muchas veces resulta incompatible con los niveles de protección que exige



cualquier esfuerzo industrializador, lo que impide que países con acuerdos de tipo Norte-Sur participen en forma simultánea y con igual nivel de compromiso en acuerdos de tipo Sur-Sur. Un ejemplo elocuente es la relación de Chile con Mercosur. El país andino no puede ingresar al bloque sureño mientras, entre otras cosas, no ajuste al alza su estructura arancelaria. Esto, porque de lo contrario se generaría un “forado” en la unión aduanera del bloque. Pero, por su parte, Chile no puede subir sus aranceles porque sus tasas están cristalizadas mediante los acuerdos de libre comercio suscritos con las potencias industrializadas.

Finalmente, hay que señalar que los compromisos de transformaciones o de fijación de ciertas políticas económicas inviabilizan o a lo menos dificultan cualquier esfuerzo industrializador. Dentro del carácter asimétrico de los acuerdos Norte-Sur está el hecho de que termine imponiéndose una visión de corte neoliberal en las políticas económicas de los países periféricos. El centro de estas transformaciones, hijas de lo que se denominó como el “Consenso de Washington”, puede sintetizarse en dos grandes premisas: la disminución del papel del Estado en la economía, y la liberalización de los mercados (Novelo 2014). Sin el Estado como agente central del esfuerzo industrializador, como lo fuera otrora, en la práctica se bloquean las posibilidades de diversificación y sofisticación productiva, al carecer los países periféricos de una burguesía endógena con dicha vocación y capacidad.

En el cuadro que sigue aparecen datos que ilustran el carácter de las políticas impuestas desde las economías capitalistas industrializadas:

Tabla 2: Directrices Consenso de Washington

Tema	Propuesta
Hacienda Pública	Disciplina fiscal
Gasto Público Prioritario	En educación y salud
Ingreso Público	Reforma tributaria (rebaja)
Tipos de interés	Tasas positivas vía mercado
Tipos de cambio	Competitivos
Políticas comerciales	Liberales



Inversión extranjera	La mayor apertura
Empresas públicas	Privatización
Regulación económica	Profunda desregulación
Propiedad privada	Garantizar la protección

(Fuente: Novelo, 2014. P.143.)

V. Conclusiones

A lo largo del presente trabajo se pueden identificar una cadena de condicionantes para avanzar en ciertos desafíos económicos y sociales que la coyuntura histórica pone hoy como prioritarios desde el punto de vista de la política pública. El proyecto es avanzar en la diversificación y sofisticación productiva del país, en un contexto de fin del ciclo de altos precios internacionales de las materias primas. Recogiendo el debate teórico y la experiencia internacional en materia de industrialización de países periféricos, esas condicionantes se centran en responder una pregunta fundamental, ¿Dónde está el “Centro Dinámico” que permita generar “Progreso Técnico” para la economía chilena?

Si para China o Brasil su centro dinámico estuvo en el desarrollo de su mercado interno, en el caso de Chile, dada su relativamente escasa población y su alta concentración de riqueza en pequeños segmentos, esto parece insuficiente. Esto significa que es necesario observar la experiencia de países de situación similar, como los llamados “Tigres Asiáticos” (Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán), que lograron industrializarse de forma acelerada a partir de la década del '60, aunque no gozaban de grandes mercados internos y encontraron su centro dinámico en el mercado externo. De hecho –y tal como se recoge en el presente trabajo– estas economías asiáticas generaron un modelo industrial que desde sus inicios tuvo vocación exportadora.

Dicho lo anterior, cabe afinar aún más la mirada. ¿Qué segmento del mercado externo puede constituirse en ese centro dinámico buscado? La conclusión debiera ser: aquel segmento del mercado externo que ofrece demanda potencial para los a su vez potenciales productos locales con mayor valor agregado. En este punto, resulta evidente la funcionalidad de avanzar en procesos de integración de tipo Sur-Sur y la disfuncionalidad de los acuerdos de tipo Norte-Sur. En síntesis, el centro dinámico para la necesaria industrialización chilena no está en otro lado que en América Latina, como destino primario. De hecho, esta idea –la de proyectarse globalmente desde una base



regional— está en el corazón de lo que la CEPAL entiende como “Regionalismo Abierto”, planteamiento al que Chile dice adherir, pero que en la práctica rechaza. La certeza de esta conclusión salta a la vista: los acuerdos económicos con mayor nivel de compromiso que tiene el país no están con su vecindad inmediata, sino con potencias extra-regionales.

Asimismo, dentro del debate teórico expuesto, una de las conclusiones que evidencia mayor consenso es la necesidad de entender el esfuerzo industrializador como un proceso cuyo punto de inicio es la apuesta por transformar ventajas comparativas en ventajas competitivas, es decir, desarrollar la aportación de progreso técnico en aquellos sectores donde hay mayores avances o condiciones objetivas más ventajosas. Quizás el ejemplo más exitoso de ello es el vino chileno, un producto con alto nivel de sofisticación y clara vocación exportadora que se proyectó desde ventajas comparativas como suelo y clima.

Si las conclusiones antes expuestas están al borde de la obviedad, ¿por qué, partiendo de la premisa de que existiría cierto consenso en la necesidad de dotar de mayor valor agregado a nuestros principales productos de exportación, no se aplican políticas en dicha dirección? Quizás es pertinente aquí una respuesta que nos remita a una variante más política. La política exterior chilena se ha basado en el aseguramiento del acceso de las materias primas del país en los mercados internacionales porque los sectores dominantes en lo económico —y por extensión también en buena parte de lo político— tienen asiento en la explotación de esos mismos recursos naturales. Algo que veíamos ya con anterioridad en las características históricas de las bases económicas y productivas de nuestro país.

Lo anterior nos remite a una nueva obviedad. Todo debate sobre tipo de integración es también un debate sobre modelos de desarrollo, lo que a su vez no puede dejar de ser un debate político que, en última instancia, remite a un problema de poder y correlaciones de fuerzas a partir del lugar que cada quien ocupa en las relaciones de producción dentro del propio país.

VI. Referencias

-BARBE, Esther. “El papel del Realismo en las Relaciones Internacionales (La teoría de la política internacional de Hans J. Morgenthau)”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. Núm. 57, julio-septiembre, 1987.



- FLISFISCH, Ángel. “La política exterior chilena y América del Sur”, en *La Política Exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*. Santiago de Chile, RIL Editores-Doctorado Estudios Americanos USACH, 2002.
- GARCÍA SYNDI OLEA, Pablo. “Inversión minera y ajuste macroeconómico en Australia y Chile”, en *Documentos de Política Económica*. Número 56, mayo, Banco Central de Chile, 2015.
- HELMSING, Bert. “Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación”, en *Revista Eure*. Vol. XXV, número 75, septiembre, 1999.
- KING, Germán. “Política exterior económica de Chile”, en *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*. Santiago de Chile, RIL Editores-Doctorado Estudios Americanos USACH, 2002.
- MERLO, Mariana. “Las relaciones internacionales de los actores subnacionales: CRECENEA/CODESUL y ZICOSUR”, en *Trabajos de investigación para la paradiplomacia. Una aproximación a las relaciones internacionales subnacionales*. Año 1, número 1, diciembre, 2011.
- NOVELO, Federico. “Integración regional y desarrollo”, en *Entre la profunda recesión y la gran crisis. Nuevas interpretaciones teóricas y alternativas*. México, Colección de libros de la Revista Problemas del Desarrollo, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, 2014.
- OCAMPO, José Antonio. “América Latina frente a la turbulencia económica mundial”, en *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril, 2015.
- PEREZ CALDENTEY, Esteban. “Una coyuntura propicia para reflexionar sobre los espacios para el debate y el diálogo entre el (neo) estructuralismo y las corrientes heterodoxas”, en *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril, 2015.
- PONCE, Esther. “Historia y actualidad de la acción exterior de los gobiernos locales”, en *Trabajos de investigación para la paradiplomacia. Una aproximación a las relaciones internacionales subnacionales*. Año 1, número 1, diciembre, 2011.



- QUEZADA, Abraham. “Relaciones de Chile con Centroamérica y el Caribe. Pasado, presente y los nuevos desafíos”, en *La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global*. Santiago de Chile, RIL Editores-Doctorado Estudios Americanos USACH, marzo 2002.
- ROSALES, Osvaldo y HERREROS Sebastián (edición y coordinación). *Integración regional hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*. Santiago de Chile, División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo, 2014.
- RIPOLL, Alejandra. “La cooperación internacional: alternativa interestatal en el siglo XXI”, en *Revista Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada*. Número 2, mayo. 2007.
- SEN, Amartya. “Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI”, en *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Washington, D.C., Cuadernos de Economía. Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.
- STIGLITZ, Joseph. *Cómo hacer que funcione la globalización*. México, Taurus, 2006.