

El Tratado de Libre Comercio con EE.UU. ¿oportunidades o límites? (*)

Raúl González Meyer

Introducción

El análisis y el juicio respecto del Tratado de Libre Comercio (TLC) de Chile con EE.UU. pueden ser ubicados en la historia más larga de las orientaciones y debates que la política económica exterior chilena ha tenido con posterioridad a 1973. Con esa perspectiva, el TLC con EE.UU aparece como una operación lógica dentro de una estrategia de conexión con el mundo que podemos decir que ha tenido consecuencia o continuidad en los últimos tres decenios. Sin embargo, a la vez, puede ser comprendido como un hito en cuanto a la fuerza con que consolida un modelo de integración a la economía global que ha tenido efectos expansivos pero también fuertes desajustes o límites desde el ángulo de la integración, equidad, y sustentabilidad.

Los lineamientos fundamentales de la estrategia chilena de conexión económica con el mundo. Descripción de los últimos treinta años

Con mayor nitidez desde 1975, una definición política clave bajo el régimen militar fue la de constituir una economía pronunciadamente abierta. Ello podemos reconocerlo en tres orientaciones que se suman. Primero, el mercado externo es visto como el de importancia mayor para sustentar una dinámica de crecimiento sostenido de la producción nacional. El crecimiento del producto queda predominantemente asociado a la conquista y ampliación constante de aquel mercado. En una terminología clásica es la reaparición de la idea de un “desarrollo hacia fuera”. Segundo, el abastecimiento interno de bienes y servicios de consumo final, de insumos intermedios y de bienes de capital, debe realizarse en cuanto a procedencia, según su costo menor y no de acuerdo a la consideración de su carácter nacional o externo. Pierde todo eco la idea de defender la industria o la producción nacional con políticas protectoras, quedando asociado todo nacionalismo económico a ineficiencia y encarecimiento de los niveles de vida de la población nacional. Tercero, es necesario facilitar la llegada de capital externo sea en inversión directa o como inversión financiera, lo que de una manera o de otra va a aumentar la tasa de crecimiento nacional. El ahorro externo y particularmente la inversión

(*) Presentación realizada en el seminario *TLC con EE.UU.* organizado el 2 de julio del 2003 por el Área de Estado, Economía y Gestión de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

externa directa son vistos como recurso clave del crecimiento y el resultado más concretamente benigno de lo que debe ser el libre flujo de capitales por el mundo y deja de ser un tema signifiicante la nacionalidad de la propiedad de los activos económicos.

Los últimos 25 a 30 años son más o menos consecuentes con esos principios orientadores señalados, aunque podemos distinguir dentro de una dirección general única ciertos momentos distintos. Una fase, propia de los años 70 y 80, la podemos definir como una “modalidad unilateral” entendida como el acto de avanzar en la dirección anterior de manera parcialmente independiente de la acción de los otros países. Esto es, abriendo de manera unilateral y radical la economía nacional al resto de los países, de manera independiente a cual fuese la política respectiva de estos últimos. Situados en este período podemos decir que los tratados de libre comercio, y con mayor razón de integración económica, no aparecen necesarios ni son promovidos. Aún más, la orientación estratégica señalada lleva más bien a abdicar de ellos, como es el caso del Pacto Andino. Un bloque económico como agrupación de un conjunto de países va a ser visto como la negación de una apertura que debe ser radical y pareja hacia “el resto del mundo”, en la medida que hace distinciones y discriminaciones entre países. Ello es, a su vez, reforzado, por un fuerte desprecio hacia América Latina, leída como expresión de una política arcaica que no recoge las nuevas corrientes liberales para entender y “dirigir” la economía.

La década del 90 estuvo marcada por la proseeución de una estrategia de apertura hacia y desde el resto de países, pero esta vez con fuerte uso de los acuerdos bilaterales que le dieron notoriedad política a los TLC. Esta “fase bilateral” parece presentar tres características. Primero, y como definición misma, constituye el acto de acordar mutuamente con otro país la disminución de tarifas arancelarias y protecciones para-arancelarias de manera de hacer más fluido el intercambio comercial mutuo.

Segundo, normalmente lleva como interés aumentar el flujo de capital extranjero de inversión directa, en particular desde el país más rico al país más pobre. Ello, además, busca efectos indirectos cada vez más mencionados dentro del mundo de las altas finanzas internacionales como son el aumento de la confiabilidad o la disminución el riesgo que presenta el país. Esto pasa a ser, a su vez, clave para la posibilidad de conseguir fondos de capital externo y para las condiciones en que se consiguen. En tercer lugar, estos tratados han ido incluyendo la puesta de acuerdo sobre ciertas materias que recogen intereses específicos de grupos internos de los países que hacen el tratado. Esos grupos pueden ser de tipo empresarial, laboral o ciudadano y los acuerdos pueden referirse a tratamiento de la inversión extranjera, a transferencia tecnológica, a la propiedad intelectual, a la política medioambiental y a la legislación y fiscalización laboral. Es el aumento del significado de estos aspectos lo que ha llevado a hablar de TLC de “tercera o cuarta generación”. Hay que decir que dichas materias en general han sido introducidas por los países más ricos. Los tratados, entonces, comienzan a ser instrumentos más destacados de la política económica internacional chilena para el aumento de la integración en la economía global. Si bien no son el origen de esta política de apertura generalizada, su uso permite acentuar cuantitativamente esa perspectiva, así como darle ciertas características nuevas a través de las materias que antes se señalaron.

Junto al reforzamiento de los acuerdos bilaterales como parte de la estrategia de apertura económica, hay dos aspectos que parecen interesantes de ser destacados con respecto a la política chilena de los años 90 hasta hoy. Ellos deben ser entendidos en el marco de la fuerte disminución de la crítica al modelo económico –al menos hasta la mitad de los años 90 –proveniente desde las nuevas autoridades económicas y políticas del gobierno civil. La primera es que tanto en la captura de mercados externos, propios de una estrategia de apertura, como en el establecimiento de acuerdos comerciales, propios de una política de acuerdos bilaterales, el cambio político de 1990 ayudó enormemente. El sistema político chileno, de carácter dictatorial, dejó de actuar como un cierto bloqueo a la expansión de esa estrategia ya iniciada quince años antes. Podemos decir que se produjo un mejoramiento en las precondiciones políticas para que prosiguiera la expansión del comercio chileno en el extranjero. El cambio político a un sistema de elección de autoridades relegitimó al Estado chileno en el exterior y permitió el enorme aumento de los roles comerciales de las embajadas; el aumento de las misiones comerciales con compromiso directo de la presidencia de la República y altos ejecutivos del Estado, en que viajaban delegaciones de empresarios.

El segundo aspecto a destacar es que en el poder ejecutivo durante los años 90 no gana fuerza la idea de hacerse parte de –y menos de impulsar– un bloque latinoamericano, en particular el Mercosur, desde el cual enfrentar la inserción o la relación con la economía global. Una política tal, que se ha denominado de regionalismo abierto, suele presentarse como una forma de regulación de los impactos internos negativos de la apertura económica, de desarrollar mayores capacidades productivas para enfrentar otras economías más poderosas y, también para tener mayor peso político en la negociación sobre las normas que regulan las relaciones económicas internacionales. En términos concretos supone una política de apertura discriminada o selectiva en que se da preferencia a los países con los cuales se constituye el bloque regional respecto del resto y puede llevar a acrecentar políticas concertadas de desarrollo de ciertos sectores económicos. Aunque se establece una pertenencia “a medias” al Mercosur, no se asume una política que hubiese asumido desde esa “plataforma” el desarrollo de la interrelación económica con “el resto del mundo”.¹

Todo esto ha ocurrido, es bueno recordarlo, en un contexto de cambios mundiales generalizados, de tipo ideológico y del peso relativo entre agentes, en que ha ganado mucha fuerza una orientación favorable a los desmontajes de la institucionalidad proteccionista que habían construido los Estados y las sociedades nacionales. El rol e influencia de algunos gobiernos, como el norteamericano y el inglés en la época de R. Reagan y de M. Thatcher, de algunos organismos internacionales que desde los años 80 ganan mucha fuerza, así como de grandes empresas mundializadas fueron decisivos al respecto. En su versión más unilateral o más bilateral, esta estrategia de apertura económica se ha desarrollado sobre el trasfondo de un fuerte discurso e influencia de organismos internacionales que han empujado en esa dirección. La Organización Mundial de Comercio, así como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, aunque no son plenamente

1 Hubo momentos a principios de los años 90 y a principios de la presente década en que hubo contextos y fuerzas favorables para una inserción plena de Chile en el Mercosur que fueron abandonadas por las autoridades.

asimilables en términos del análisis de la globalización económica, presentan sí en común el impulsar de manera acelerada la apertura de las economías. Se crea, así, un espacio de multilateralismo económico en que se consolida y acentúa el librecambismo económico, en que se constituyen instituciones y procedimientos para resolver conflictos entre países propios del avance en esa dirección y en que, también, se puede verificar el peso mayor de los países económicamente más poderosos para definir esas reglas, así como para violarlas.

Los fundamentos de la política de apertura radical: microeconomía, desarrollo y empresariado

Detrás de esta política de inserción acelerada y radical del país en los flujos económicos internacionales, se levantaron un conjunto de fundamentos que la mostraron como la única política racional y conveniente. Esos fundamentos o postulados pueden ser ordenados en tres planos: microeconómicos; en referencia a las estrategias de desarrollo; y desde lo que pudiésemos llamar una economía política del crecimiento. La distinción es analítica pues entre esos planos hay estrechas correspondencias e intersecciones.

Desde el punto de vista microeconómico la política aperturista establece una fuerte conexión con el reforzamiento de la idea que la buena asignación de recursos en la economía supone la intervención regulatoria dominante del mercado en la definición de los precios y rentabilidades de los distintos sectores y productos de la economía. Esta máxima liberal resurge con mucha fuerza en los años 80 y recibe aún más fuerza con las situaciones acaecidas en los países socialistas. Pero es tan destacable como dicho contenido la fuerza con que se va a enfatizar que no basta aplicar esto a escala nacional sino que ello debe ser entendido a escala de la economía global. En otros términos, las economías nacionales deben alinearse al sistema de precios y a las asignaciones de producción que resultan rentables teniendo al sistema económico mundial como referencia. El qué, cómo y para quién se produce, pero también el dónde se produce –en qué punto del mundo– debe ser definido por las señales del mercado. Solo así podemos estar seguros que se está produciendo lo demandado en el lugar óptimo y bajo el principio estricto de las ventajas comparativas.

Por ello mismo es que debe dejarse fluir al capital lo más libremente posible pues este, por su vocación de buscar la mayor rentabilidad, tiende a ir hacia donde se paga más por él, lo que es el indicio de que es donde aporta el mayor valor económico y social. Ello, sin duda debería ser plenamente aplicado al trabajo, el que desde las mismas premisas debería ser dejado fluir libremente como ocurre al interior de un país. Desde la fuerte ortodoxia liberal que se describe, sin duda que los impedimentos que se aceptan a la libre circulación del trabajo constituyen –al interior de dicho pensamiento– una importante contradicción entre teoría y política aplicada.

Desde la aproximación señalada, la protección arancelaria o para-arancelaria es básicamente leída como la fuente de una mala asignación mundial de los recursos pues se impide que cada territorio nacional sea abastecido por aquel en donde determinados productos sean más eficientemente producidos. A su vez, que sea el proveedor de los productos donde posea las ventajas en relación a los otros territo-

rios del mundo. Esto por tanto disminuye la eficiencia y la productividad económica mundial y de cada país en particular. El costo de todo ello lo pagarán los consumidores en general y, en específico, los consumidores nacionales sujetos a aranceles que serán obligados a pagar precios mayores a los que serían posibles bajo un sistema de apertura comercial y de capitales. Este razonamiento no deja lugar a argumentos como el rol que el proteccionismo puede cumplir para levantar una economía nacional o a brazos de ésta o, más en general, al rol que pueda cumplir en ciertas fases del desarrollo nacional justamente para permitir el desarrollo más potente de un intercambio futuro.

Desde la discusión sobre las estrategias de desarrollo, la radical apertura comercial y a los flujos de capital como base de una “política de desarrollo” tuvo fundamentos originarios en una crítica radical al proceso de industrialización que fue impulsado en el país desde fines de los años 30 –así como en otros países de América Latina– y en los cuales fue importante el arancel protector y otras acciones estatales. Desde esa crítica, lo que se habría generado era un sistema económico de baja eficiencia y dinamismo dado el carácter protegido que tenía esa industrialización. La mirada pro apertura define esa estrategia como cerrada al mundo y, en particular, a la competencia externa, lo que impedía ganar en productividad y competitividad.²

Según la crítica, la protección no solo creaba empresas ineficientes para el proceso de acumulación interno sino que, además, convertía al empresariado, entendido por las actuales visiones liberales como el agente protagónico de la acumulación y el crecimiento, en un sujeto preocupado de obtener ventajas proteccionistas de parte del Estado. Es decir, la protección desde este punto de vista deja de ser entendida como una eventual promotora de un empresariado e industrias nacionales, sino que es la fuente de un empresariado que pierde sus potencialidades innovadoras reemplazándolas por la búsqueda de ventajas “políticas” que le permite obtener “rentas de situación”. En sincronía con este razonamiento se invierte el argumento de que la acción del Estado debe ser clave en estas fases iniciales de industrialización y modernización económica justamente por la inexistencia de un empresariado fuerte y se va a indicar que este último era débil justamente por la acción del Estado.³

Con una estrategia tal no se estaba en condiciones de conquistar mercados externos por la baja competitividad de la economía nacional, lo que en el largo plazo bloqueaba toda posibilidad del desarrollo. En el corto plazo, a su vez, ese diagnóstico calzaba bien con lo que habían sido los continuos estrangulamientos de balanza comercial y de pagos –por cuanto las importaciones en la medida que el país

2 Debe anotarse que esta crítica tiene un componente un tanto dogmático pues en realidad la estrategia industrializadora si bien comprendía la protección arancelaria, en realidad conducía a otro esquema de comercio exterior –fuertemente importador de insumos y capital físico para la industria– y no a una economía cerrada. Podría más bien hablarse de una estrategia selectiva que combinaba protección con subsidios al comercio exterior, como el tipo de cambio preferencial a ciertas importaciones. Ella tuvo su fundamento correspondiente no en un “cierre al mundo” sino en un cambio de patrón en la relación comercial con él, que permitiera la industrialización nacional.

3 Debemos remarcar que esa acción relevante del Estado constituyó una afirmación clave no solo en tradiciones socialistas, sino también en parte significativa del pensamiento liberal durante el siglo XX respecto de los “países atrasados”. Con ello se dota, desde esa matriz, de fundamentos desarrollistas a la acción del Estado, apelando a condiciones históricas especiales de dichos países.

crecía tendían a sobrepasar en valor a las exportaciones— llevando a consecuentes y permanentes devaluaciones de la moneda nacional a fin de intentar producir nuevos equilibrios entre exportaciones e importaciones. La dinámica de crecimiento tendía, así, a semejarse a continuos “galopes” frenados, puesto que en definitiva lo que llevaba al equilibrio de las balanzas externas, dada la rigidez exportadora, era la detención de la dinámica económica nacional que disminuyera la demanda por importaciones. La crítica concluía en que el país había generado, con la estrategia desarrollista, estatista y proteccionista, una estructura productiva que respondía poco a aquello en que podía ser más eficiente y que respondía más a su estructura de aranceles. Se impedía, así, que el país alineara su estrategia sectorial de crecimiento de acuerdo a las ventajas comparativas y en competencia con el mundo. Ello bloqueaba su posibilidad de desarrollo y de aumento de productividad, lo que lo hacía acumulativamente cada vez más dependiente de las protecciones.

Una visión y orientación tal abandonaba radicalmente un liberalismo de corte más nacional que fue expresiva entre los años 40 y 70 del siglo XX y aun mucho antes. Ese liberalismo debatió en esos términos con los postulados de matriz socialista, con una fuerte afirmación de la economía nacional como referencia espacial para construir un sistema económico integrado y desde el cual se modelara u orientara la relación con el mundo. En otros términos, podríamos decir, la estrategia de desarrollo era formulada como una de configuración de un espacio económico nacional integrado. Se afirma, en su lugar, un (neo)liberalismo globalista. Es en el marco del espacio global que adquiere sentido la afirmación de que cada país se especialice en aquello en que puede ganar la competencia que es ahora entre todos. Esto se complementaba con la idea de que ello era lo natural para un país pequeño en lo demográfico, lo que eliminaba la posibilidad de la reproducción ampliada de su economía basada en el mercado interno.⁴

Podríamos decir que por contraste, y haciéndose eco de una visión internacional dominante a la época —estamos hablando de fines de los años 70 y años 80— se afirma en el país la representación del éxito milagroso de los países asiáticos, en particular Japón y de manera más contemporánea, Corea y Taiwán. Podríamos decir que se construye una visión paradigmática del éxito del paso de país atrasado a país con alto desarrollo. El éxito económico de esos países es presentado como el producto y la suma de: i) dominio de los mecanismos de mercado en la economía; ii) producido por la acción de los agentes privados operando libremente; y iii) una economía abierta a la competencia del mundo y por tanto capaz de competir en él. Asia aparece haciendo lo contrario de lo que había hecho América Latina en los decenios post Segunda Guerra Mundial y expresando la vía exitosa. Se construye una historia de absoluto fracaso y error en torno a los procesos industrializadores con intervención y protección del Estado. Este proceso significó el desmontaje institucional de lo que había sido propio de las estrategias de desarrollo y modernización nacionales de las décadas anteriores. Ello encuentra

4 Recordemos que ese tema ya había estado presente en el debate sobre los problemas del modelo de industrialización durante los años 50 y sobre todo 60 del siglo XX. Condujo a la propuesta de mercados regionales que aumentasen el mercado de demanda de los productos nacionales (ALALC, Pacto Andino). Recordemos que también llevó a discusiones de fondo sobre la distribución y concentración de los ingresos y a la monetización y reformas de las economías agrícolas y campesinas, en tanto factores claves de los niveles y estructuras de la demanda.

una expresión muy emblemática en el llamado “Consenso de Washington” en que se afirma esta perspectiva como un resultado nítido de lo que indicaría el aprendizaje sobre desarrollo económico de los países que lo han tenido. No caben allí situaciones ni estrategias especiales.

A estos fundamentos de largo alcance se agregó una coyuntura “dura y pesada” cual fue el endeudamiento externo acumulado que hizo estallar una crisis económica externa e interna a principios de los años 80. Esto no hizo más que fortalecer los argumentos de una economía abierta, aunque más desde el lado de la necesidad de una dinámica exportadora que permitiera generar los medios de pagos que reclamaban los acreedores. Más allá del caso de Chile, estos endeudamientos generalizados permiten presionar, desde los organismos internacionales, por los ajustes estructurales, los que son presentados a los países, a la vez, como necesidad de corto plazo para responder a las obligaciones contractuales y como necesidad de largo plazo para transformar los tejidos productivos nacionales en función de lo que defina la inserción abierta en los mercados mundiales. La capacidad exportadora que se va desarrollando, a la vez, va a estar a la base de indicadores que van a ir cobrando creciente significado en la acción de inversores, cual es el del “riesgo país”. Chile pasa a ser visto y presentado en la segunda mitad de los 80 como un ejemplo avanzado de esa orientación. Se establece una relación estrecha, entonces, entre pago de la deuda, estrategia exportadora y economía abierta. En ello juegan un rol clave las ideas y la fuerza política del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

Desde lo que pudiésemos llamar una economía política del crecimiento esta estrategia de economía abierta está intrínsecamente conectada con la idea que la acumulación económica debe ser un proceso comandado por un sector privado competitivo a escala mundial. Ello resulta el factor clave por sobre toda otra consideración. Lleva a plantear la necesidad de una refundación de una clase empresarial imbuida de los principios liberales, desprendidos de un proyecto nacionalista y que ofrezcan las mejores condiciones para conquistar mercados externos. Así, por ejemplo, no resulta necesaria una discriminación negativa hacia los agentes económicos internacionales en términos de algún carácter “nacional” que se quiera dar al proceso de crecimiento.

Por el contrario, se correlaciona positivamente éxito económico con instalación de dicho tipo de agentes transnacionales en el país. Eso tanto desde el punto de vista de indicador de atractivo del país como de las posibilidades efectivas de alcanzar y ampliar el mercado mundial para las producciones hechas en el territorio nacional. Se asume que ser parte de la economía global supone que en la economía nacional actúen dichos agentes. Pierden sentido, por tanto, nociones referenciales antiguas como “empresariado nacional”; “propiedad nacional” o “desarrollo nacional”. Correspondientemente, se formulan leyes amigables a la llegada de la inversión extranjera directa que amplíen nuestro volumen exportador, así como a las condiciones de retiro de las utilidades. Por el contrario, todo condicionamiento de la IED se empieza a connotar de poco amigable y expulsivo de ella y, en definitiva, contrario a los intereses del país. Se podría decir que la transnacionalización de la economía nacional no aparece desde esta óptica como un objeto de preocupación sino como el signo de la confianza que las grandes empresas internacionales depositan en dicha economía. Esto saca del sistema po-

lítico nacional la función de control de dicho proceso y lo transforma en una política de permanente aliento a la llegada de capitalistas extranjeros. Abarca la venta de activos públicos y las concesiones en infraestructura a dichas empresas.

Este rasgo representa un cambio radical respecto de los análisis y posiciones de algunas décadas anteriores en que las empresas multinacionales y la inversión extranjera eran vistas con mayor cautela por razones que van desde la pérdida de soberanía hasta la extracción de utilidades que hacen de los países en que se instalan, pasando por temas como las opciones tecnológicas o los volúmenes de venta que tienen. Por el contrario, los agentes transnacionales pasan a ser concebidos ahora como un agente clave e insustituible para el proceso de modernización económica del país. Hay que decir, además, que ello ocurre en un momento en que esos agentes se expanden fuertemente y buscan nuevos lugares de instalación, en parte por la pérdida de tasas de rentabilidad en el Norte. Simultáneamente, porque su poder internacional ha cobrado una fuerza tal que les permite negociar con Estados nacionales más débiles, las condiciones de su ingreso en los países.

Desde este conjunto de argumentos que replantean la organización de la economía, las estrategias de desarrollo y el rol de los agentes de la acumulación, los TLC se hacen crecientemente instrumentos para concretar todos estos postulados. El caso chileno es un ejemplo claro y avanzado al respecto. Por un lado abren las economías a los agentes y flujos económicos provenientes de otras economías. Por otro, permiten ponerse de acuerdo sobre la forma de tratar y regular las dificultades que esas aperturas traen para los países.

Sin embargo, en ese camino se visualizan dos tendencias. Una claramente representada por el caso chileno y que es el de la suma de acuerdos como país con otros o con grupos de países. Otra es la de hacerse parte de un bloque, desde el cual por un lado se privilegia la relación con un grupo específico de países y, por otro, se busca regular los grados de apertura hacia el resto, haciéndolos compatibles con algunos objetivos de tipo nacional, como la defensa de algunos sectores de la economía. En la orientación chilena se encuentran como factores explicativos, una visión no crítica sino favorable al liderazgo norteamericano; el peso de una camada de economistas formados en dicho país y que van más allá de la experiencia de la Escuela de Chicago; y una desconfianza y distanciamiento proveniente desde mediados de los años 70 respecto de América Latina. Esos factores marcan un ciclo largo, más allá de diferencias y contingencias, de la conducción de la política económica externa chilena.

Algunos planteamientos críticos a las virtudes del librecambismo como base del desarrollo económico: de la inserción mercantil simple a la inserción regulada y compleja

Todos los antecedentes empíricos y los postulados teóricos e ideológicos antes señalados no funcionan, sin embargo, en un mundo vacío de respuestas y resistencias en el plano de las ideas. Estas provienen desde visiones y antecedentes generales sobre las virtudes y problemas de las relaciones económicas internacionales como, en lo específico de Chile, de los resultados empíricos que se producen en el país. El librecambismo y las aperturas de las economías, si bien parecen imponerse entendidos como condición central del desarrollo, levantan debates no saldados.

Aproximaciones críticas desde visiones generales

A principios de los años 90 se configura en referencia a América Latina y con alta pertinencia para cada uno de sus países, una mirada de raíz cepaliana acerca de la realidad y los dilemas estratégicos en relación al desarrollo. Este enfoque, tras la denominación de “neoestructuralista” presenta confluencias pero también deslindes con la aproximación neoliberal predominante. Por un lado, hay una crítica a la dureza de los impactos productivos, laborales y sociales que los alineamientos radicales a la economía global provocan, levantándose la idea de una política de apertura y ajustes productivos en ritmos más moderados, regulados y compensados. Por otro lado, esta mirada complejiza las condiciones bajo las cuales una estrategia aperturista efectivamente puede provocar desarrollo económico y social en el mediano plazo. Esto se plantea dentro de un marco que acepta en la dinámica exportadora y en una economía abierta principios indiscutibles para ese desarrollo, planteándose, justamente, que ello había sido un déficit estructural de las estrategias industrialistas entre los años 40 y 70.

Sin embargo –y esto es lo que marca la diferencia con la visión liberal antes señalada– para que esa integración en los mercados internacionales tenga un efectivo resultado de desarrollo nacional, el neoestructuralismo afirma que es necesaria una acción pública intencionada sobre el sistema económico e institucional del país. Estaríamos menos frente a una crítica a la idea de economía marcadamente abierta y más frente a otra que señala que esa orientación dejada exclusivamente en manos del mercado –e implícitamente en manos de agentes privados– no asegura un efectivo desarrollo económico de naturaleza incluyente. De no ocurrir eso, la tendencia es que los países latinoamericanos, situados en una economía globalizada, tenderían a quedar naturalmente especializados en una producción primaria dependiente de los recursos y ventajas naturales. Esa economía, en sus formulaciones más críticas, sería una de carácter rentista y representaría una competitividad espuria. Es decir basada en factores heredados de la naturaleza y no construidos o adquiridos como resultado de la acción propia. Una dinámica tal resulta pobre productivamente hablando, de baja creación de valor agregado, poco sustentable –gran gasto en recursos naturales por unidad de producto producido y exportado– y generadora de pocos empleos calificados. Por esto mismo, estaría en la base de altas desigualdades económicas y sociales dada las grandes diferencias entre los tipos de empleos disponibles. El Estado aparece importante, entonces, para quebrar esa tendencia que sería el resultado de una pura globalización gobernada por el mercado. Ello lo lleva a funciones que no son solo para asegurar equilibrios macroeconómicos, sino también para incidir y actuar en la política de transporte, educacional, de equilibrio político entre el capital y el trabajo, y de apoyo a la parte más precaria del tejido productivo constituido por las pequeñas empresas.

Todo ello se encuentra sintetizado en la noción de desarrollo “desde dentro” que se contrapone a un desarrollo centrado en el mercado interno pero también a un desarrollo hacia fuera especializado en la producción primaria. Dicho razonamiento se cierra con la idea de que lo que compete en el mundo no son simplemente empresas sino sistemas sociales, los que comprenden el conjunto de instituciones que regulan un sistema social. Ello lo emparenta con las corrientes teóricas neoinstitucionalistas que entienden que los sistemas sociales nacionales –y su eficacia– se explican por las instituciones a las que da origen y que, a la vez, consti-

tuyen las formas de sus dinámicas. Para el análisis en curso, lo más significativo de esta perspectiva es que no hay un automatismo en la relación entre libre comercio y desarrollo económico, aunque se considere a aquel una condición necesaria. Sin embargo, para que eso efectivamente ocurra deben cualificarse las exportaciones, lo que lleva a una acción más directiva del Estado en el carácter o patrón del comercio exterior, retomando una postura clásica del estructuralismo latinoamericano.

Por otra parte, se produce un cambio profundo en la lectura de los que habían sido los procesos de crecimiento asiático y que mostraron los grados de dirigismo de esos procesos, en particular en la regulación con las economías externas. Habíamos señalado que durante los años 70 y 80 la corriente neoliberal levantó como referencia ejemplar a los países asiáticos. Tanto Japón como más contemporáneamente Corea y Taiwán son presentados como historias exitosas en cuanto a crecimiento económico como resultado de una combinación de iniciativa privada, mercado como regulador económico, y total apertura al comercio exterior. Sin embargo con el paso de los años se fue observando que ello estaba lejos de representar lo que efectivamente había ocurrido y una nueva lectura va a tomar su lugar. Sin referirse al conjunto de factores que estuvieron presentes en esa alta tasa de crecimiento –que incluyen el rol del Estado, las opciones sectoriales, las reformas agrarias, la restricción de las pautas de consumo, y la no formación de una alta clase media occidentalizada– un papel central fue cumplido por la política de comercio y relaciones económicas internacionales. En esa relación económica con el mundo hubo una programada mezcla de apertura y protección que ayuda a explicar el desarrollo de varios sectores productivos. Eso estuvo ligado a la formación de un capitalismo asentado en buena medida en un empresariado nacional como propósito expreso. El desarrollo económico asiático queda así crecientemente vinculado a la combinación de mercado con política pública y de apertura con proteccionismo.

También se van a ir haciendo más importantes a un nivel general una serie de efectos sociales críticos que los procesos de aperturas comienzan a generar y que se van a ir expresando como denuncias ya moderadas o ya más radicales sobre la globalización económica y la apertura indiscriminada de las economías. Esto se expresa en un cuestionamiento al “Consenso de Washington” en cuanto a la simplicidad con que había correlacionado los ajustes estructurales de las economías, en la dirección del libre comercio y el mercado, con su dinamización económica. Los antecedentes empíricos mostraban una serie de realidades más bien preocupantes. Fuertes estancamientos en algunos países, efectos muy desiguales entre países y al interior de los países, aumento de la pobreza absoluta en otros, niveles de desigualdad social y territorial, acrecentadas. A todo ello se agrega la creciente mención de problemas de inestabilidad producidos por la acción y movimiento mundializado de los capitales financieros de corto plazo. Este cuadro más crítico se adicionaba a las críticas ya anteriores de parte de los medios sindicales

de los países centrales, por la pérdida de empleos ante la ida de capitales hacia los países con más bajos salarios en lo que se va a denominar una “igualación hacia abajo” de las condiciones de trabajo.⁵

Planteos críticos desde antecedentes empíricos del caso chileno

En la experiencia chilena específica, la apertura radical de mediados de los años 70 despierta, en un primer momento, críticas asociadas a la destrucción de parte de la antigua base económica con su enorme efecto de deterioro social, en tanto hay una brecha temporal con otra eventual base económica que la reemplace. El resultado neto inmediato es la destrucción de tejido productivo sin reemplazo, deteriorando la dinámica productiva y el empleo.⁶ Ello abre la crítica acerca de los altos costos de aperturas radicales. Podríamos decir que se trata de una etapa de “apertura hacia adentro” en el sentido de que ella se expresa de manera más nítida en lo que destruye del tejido económico interno. Esta crítica a la política económica externa nacional resurge con la crisis de 1982 en la medida que está ligada a la gran cantidad de capital internacional, el que financia un enorme endeudamiento externo de parte del sector privado. La magnitud de la crisis se expresa en una caída de un 15% del producto y un desempleo cercano al 30%.⁷

Sin embargo, posteriormente, lo que más se destaca y que valida la estrategia de economía abierta es el fuerte desarrollo exportador chileno. Se trata de una fase exportadora exitosa que tiene efectos expansivos sobre el crecimiento y el empleo. Es lo que pudiésemos denominar “la apertura hacia fuera” en tanto lo más relevante es la expansión exportadora y en que durante casi 15 años, hasta casi fines de los 90, la economía crece de manera significativa. En esos años se va produciendo una gran red comercial con el exterior, aumentando significativamente el número de productos exportados, de lugares de destino, y de empresas involucradas. Entre otros indicadores se refleja en la importante pérdida relativa que tiene el cobre como componente de las exportaciones totales. En suma, la política económica externa aparece dando frutos en términos de que ese sector aparece jugando el rol de motor del proceso de crecimiento. Los productos chilenos aparecen en lejanos y variados mercados del mundo y como la avanzada de una economía transformada y dinámica.

5 Estos efectos problemáticos y menos claros de las aperturas económicas más o menos radicales fue expresándose también por distintos economistas prestigiados en las altas esferas de los organismos internacionales y que han sido parte de dicha institucionalidad. Es el caso de J. Stiglitz en su crítica a la ortodoxia o estandarización con que los organismos internacionales leen a los países y recomiendan políticas que están lejos de conseguir los efectos en que se fundamentan. O estudios como los de K. Razaff, economista jefe del FMI que concluye que no hay posibilidad de asegurar que la globalización financiera por sí misma asegure una tasa de crecimiento mayor.

6 Recordemos que sumada a una política de shock interno de objetivo anti-inflacionario, dicha apertura lleva a una enorme caída del producto en el año 1975.

7 Esto hace surgir, en la época, iniciativas contradictorias con lo que había sido el credo de los años anteriores y que hace a algunos autores hablar de una fase de neoliberalismo pragmático: mayores normas para el funcionamiento del sector financiero y bancario, aumento de aranceles para algunos pocos productos agrícolas y programas directos de creación de empleo.

También se presenta como exitosa la política de atracción a la inversión extranjera. Presenta un volumen en aumento, lo que se expresa, a la vez, en que el propio desarrollo exportador se basa crecientemente en ella. Este buen resultado, visto con los ojos liberales como signo de confianza en el país, es acompañado, sin embargo, por una política que busca grados de regulación sobre la entrada y salida de capitales financieros de corto plazo y que se mostraban, incluso a los ojos de partidarios radicales de las aperturas, como algo intranquilizante, dado los efectos desestabilizadores que solían tener. Reflejaba la visión de ciertas corrientes que, aunque con timidez, planteaban la necesidad de algunos grados de control nacional sobre la creciente globalización financiera que los propios TLC empujaban. Y, aún más importante, que ello era viable y podía producir resultados tangibles y positivos sobre los mercados, mostrando que un liberalismo más moderado o menos ortodoxo era más virtuoso. En definitiva, esta trayectoria de crecimiento prolongado y de no experiencia de algún efecto desestabilizante de proporciones, limitó las críticas a las modalidades de la internacionalización de la economía chilena y a los fundamentos en que había estado basada.⁸

Sin embargo, aun así, el análisis de ese período exitoso no estaba exento de preocupaciones y no evitaba visualizar algunos límites de la trayectoria exportadora. Esencialmente estos tendían a validar los aspectos señalados por la crítica neoestructuralista. En efecto, Chile más allá de su gran diversificación exportadora —lo que representaba una ruptura con su pasado y con uno de los bloqueos centrales a lo que había sido su proceso de industrialización décadas antes— seguía mostrando una marcada naturaleza primaria en su canasta exportadora. El aspecto transformador de la diversificación no era tanto en términos de modificar el carácter de exportador primario. Más bien esa diversificación confirmaba esa naturaleza secular. Esto representa un patrón que se repite en América Latina y en el que Chile, incluso, respecto de algunos países presenta ventajas puntuales como en línea blanca o en elaboración de papel.

Esto hace que algunos debates se planteen en términos —ya no de estancamiento— sino de crítica al estilo de crecimiento y de desarrollo exportador vigentes. En primer lugar, excesivamente asociado a la (sobre) explotación de los recursos naturales. En segundo término, con límites en cuanto a producir cambios en la calificación del trabajo, consolidando a mucha población trabajadora con posibilidades reducidas de mejoramiento y movilidad social. Esto a su vez, acen tuando o consolidando patrones altamente diferenciados en cuanto al ingreso. En definitiva llevando a cierto estancamiento estructural para el mejoramiento social, el que no depende solamente de la formación autónoma de capital humano sino también de que la estructura de empleos generada por la estructura productiva demande una masa amplia de trabajo calificado. En tercer lugar, limitando los campos de inversión de los grandes excedentes que se acumulan

⁸ Esa fase de desarrollo exportador y crecimiento del producto, empleo e ingresos hace que parte de las críticas a los efectos de los ajustes estructurales en distintos países, y que crecen a nivel internacional en la segunda mitad de los 80 y primera mitad de los 90, no representen bien a lo que estaba ocurriendo en Chile que presentaba indicadores ascendentes. Aquí se había realizado precozmente esa transformación bajo el tiempo más duro de la dictadura política lo que permitió sostener niveles de desempleo, caída de sectores productivos y, sobre todo, caída de los salarios reales y deterioro de los servicios sociales imposibles de imaginar con más espacios democráticos.

en el sector primario y en otros como el comercio de gran escala.⁹ Por último, dificultando que la pequeña y micro empresa se articulen con la modernización de la economía nacional, con lo que otro problema secular de la economía chilena, esto es la enorme heterogeneidad y discontinuidad de su tejido productivo, no parece verse superado a través de la estructura productiva que se va generando a partir de la dinámica exportadora. En torno a las grandes o medianas empresas que comandan el proceso exportador no se producen en una magnitud significativa, encadenamientos “calificantes” de la pequeña y microempresa, lo que reproduce una desarticulación productiva y empresarial. La vieja heterogeneidad productiva parece acelerarse y los programas de integración de la pequeña y microempresa parecen no tener la capacidad de romper esa brecha más allá de casos puntuales. Todo esto hizo que durante los años 90 la dinámica económica fuera acompañada de un objetivo etéreo y latente de paso a una “segunda fase exportadora” que tendría características de trabajo más calificado y de disminuir el componente de recurso natural por unidad de valor exportado pero que no contó con una política frontal del Estado en esa dirección.

A ello se agrega otra crítica, de menor presencia pública, y que aparece como la otra cara de uno de los indicadores de éxito en una mirada más liberal, cual es la presencia dominante y creciente con el correr de los años, de la propiedad extranjera en las exportaciones. Si bien ello, como se señaló, podía mostrar un lado exitoso cual era la atracción de inversión extranjera, no dejaba de señalar también la incapacidad de capitales nacionales para manejar ese proceso y el signo de un empresariado absolutamente vinculado y subordinado a los agentes externos transnacionales. Esta es una crítica que se despliega en círculos más estrechos y no guarda proporción con el peso político que alcanzaron las aproximaciones nacionalistas en décadas anteriores, pero que en ocasiones suele establecer una fuerte conexión con el sentido común de la gente cuando accede a los antecedentes de esta “desnacionalización” de la economía chilena y en particular de la dinámica exportadora. Esto resulta un dato esencial a considerar pues cualquier reorientación de las características de las exportaciones, por ejemplo relativa a que presente un mayor valor agregado, supone preguntarse por la lógica de estos agentes transnacionales y el eventual interés que ellos podrían tener en ser vanguardia de un tal proceso. Esto deja claro las complejidades que enfrenta cualquier intento de orientación que el sistema público nacional quiera introducir en la dinámica económica.

El tratado con EE.UU. los efectos y la diversidad de los campos del análisis

El TLC con EE.UU. es presentado desde los sectores gubernamentales como un triunfo sustentado en razones ya señaladas en torno a otros acuerdos, aunque enfatizados especialmente en este caso específico. En primer lugar le abre a Chile “un mercado de 270 millones de personas”, con altos niveles de consumo, lo que representa una oportunidad clave para un país pequeño. Ese aumento de mercado significará un aumento de la producción, del empleo y de los ingresos nacionales.

⁹ Esto puede explicar que más de 100.000 millones de dólares de parte de capital nacional estén invertido en el extranjero desde mitad de los años 70 hasta principios del 2000. Ello supera el capital llegado al país.

En ello se afirma la lógica de los últimos decenios acerca de que el dinamismo económico está principalmente vinculado a los mercados externos. En segundo lugar, se agrega la ventaja de que el consumidor nacional tendrá precios más baratos al eliminarse los aranceles lo que, en definitiva, significa una transferencia del Estado al consumidor.¹⁰

Visto en una perspectiva histórica, en realidad, este tratado no debería provocar cambios cuantitativos muy importantes respecto de la situación actual, dado que la estructura arancelaria de ambos países es ya muy baja. Por un lado, cuando se dice que cerca del 90% de los productos chilenos pagarán 0% de arancel no debe olvidarse que hoy pagan menos del 1%. EE.UU. tiene sí un arancel no simple como el chileno sino un sistema arancelario escalonado que significa una mayor protección para los productos con más valor agregado. Ello incorpora para Chile productos agroindustriales como el vino; pero estos serán desgravados en tiempo más largo. Por otro lado, Chile tiene un arancel alrededor del 6%, salvo acuerdos especiales, y que estaba programado a la baja al margen del tratado. Lo esperable sería, entonces, un aumento mesurado de exportaciones y de importaciones. Según estudios estadounidenses se calcula que en un mediano plazo habrá un aumento de las exportaciones norteamericanas hacia Chile en un 18.5% y entre un 5.7 a un 13.7% de exportaciones chilenas a EE.UU. en relación a lo que hubiese sido una expansión del comercio sin TLC. El diferencial entre los países es en parte explicable pues la baja arancelaria chilena es mayor que la estadounidense. Por otro lado, debe recordarse que EE.UU. tiene un complejo sistema antidumping que permite impugnar los precios que están bajo de lo que los empresarios norteamericanos consideran "precio normal". A su vez, tienen un subsidio hacia producción agrícola que se calcula en US\$ 180.000 millones. Todo ello sigue operando bajo el TLC, a pesar de ser impugnables desde las premisas del libre comercio.¹¹

En una perspectiva más cualitativa de la estructura productiva exportadora nacional, tampoco es dable esperar una tendencia a la transformación con el TLC. Recordemos que los antecedentes para la década del 90 son que si sumamos las materias primas y los recursos naturales con un bajo grado de procesamiento tenemos la explicación de más del 90% de las exportaciones chilenas a EE.UU. Esto no presenta casi variaciones entre 1990 y comienzos del 2000. Los bienes industriales no representan en el período más allá del 7 al 10% de las exportaciones

10 Sin embargo el balance neto dependerá de qué hacía el Estado antes con esa recaudación. Perfectamente puede ser una transferencia de consumidores pobres a consumidores ricos si la recaudación estatal financiaba, por ejemplo, servicios consumidos por sectores pobres. Este análisis necesita ser aún más fino si considera que la baja arancelaria conduce al aumento de un impuesto para compensar el menor ingreso fiscal por aquella. En este caso pasa a ser relevante quién paga el alza del impuesto y en qué se gasta. Desde este punto de vista se levantó una crítica al alza del impuesto al consumo (IVA) definido por el ejecutivo ante la disminución de la recaudación arancelaria producto del acuerdo. Dicho impuesto tiene un carácter regresivo por el mayor gasto proporcional a su ingreso que tienen los sectores pobres.

11 Sin embargo, aun un efecto mesurado en el aumento de exportaciones e importaciones puede tener efectos distributivos importantes que suelen ser soslayados de los análisis. En términos analíticos el aumento de las exportaciones significan un efecto expansivo si es que son adición neta y no desplazamiento desde otro destino de exportación. Las importaciones, por su parte, tienen un efecto recesivo si es que desplazan producción nacional. Ambos efectos pueden tener impactos diferenciados, por ejemplo, según tipos de empresas. Puede haber mejoramiento de las grandes empresas y desmejoramiento de las pymes. La primera porque pueden mejorar posición en mercados ampliados y la segunda pues pueden no resistir una competencia más abierta.

totales a EEUU. El flujo inverso, de EE.UU. a Chile, presenta las características opuestas y está basado en productos de alta complejidad tecnológica en distintos campos de la producción. Del TLC es lógico esperar el refuerzo de ese patrón de comercio exterior que está en curso hace varios decenios y cuya continuidad no era dependiente de aquel.

Lo anterior modera los efectos muy significativos que en términos de nivel y estructura de comercio pueda tener el TLC en relación a una orientación previa de la economía chilena. Sin embargo, estos efectos moderados en el patrón de comercio exterior no debe ser disminuido en importancia en la medida que –por el análisis que se ha realizado anteriormente– es justamente ese patrón el que impone límites serios a los efectos virtuosos que para Chile pueda tener la expansión del comercio internacional.

La conclusión provisoria avanzada hace aparecer correcto indagar si sus principales efectos estructuradores deban buscarse en otras dimensiones que están presentes en él. En efecto, como otros, este acuerdo tiene otras dimensiones que expresan los grados y las maneras de integración que van teniendo las economías contemporáneas. Ello amplía y complejiza el análisis del significado y los efectos que tiene el TLC con EE.UU. Es la existencia de esas mayores dimensiones contenidas lo que ha hecho hablar de algunos de los actuales tratados que se están realizando como de tercera o cuarta generación.¹² Es esto, además, lo que permite ubicar dichos tratados como creaciones institucionales que están consagrando más plenamente un cierto orden económico internacional cuyos efectos son mucho más amplios que el de los flujos comerciales entre los países. En cierto grado van regulando y construyendo de manera más precisa la economía-mundo en que se mueven las economías nacionales y, aun, condicionando la propia vigencia de éstas. Todo ello abre a un campo de lectura más amplio del TLC con EE.UU.

En esa dirección, una dimensión de interés es la referida a los movimientos de capitales. Debe señalarse sí que esto no es algo en que el TLC sea fundante en tanto el libre flujo de capitales por el mundo, según las indicaciones de rentabilidad de corto plazo y de riesgo es algo marcante de la economía de nuestros días. Pero había sido también una característica de los años 90 el crecimiento de la preocupación por los efectos desestabilizadores de entradas o salidas abruptas de capital de una economía nacional. Es decir, junto a los efectos positivos que entradas de capitales tienen para una economía en términos de aumentar disponibilidades para proyectos, era evidente que también significaban peligro por su fuerte tendencia hacia rentabilidades financieras de corto plazo.

Justamente en virtud de esa constatación es que había sido juzgado positivo la regulación que Chile había generado en los años 90 y que había permitido controlar la entrada y salida de capitales aminorando o impidiendo que se produjeran crisis como las de otros países que, como en el caso de México, habían

12 Recordemos que se definieron 19 temas de negociación, agrupados en 7 áreas: comercio de bienes; mecanismos de defensa comercial; normas y estándares para el comercio; inversiones y servicios; asuntos vinculados al comercio como la competencia; aspectos institucionales; aspectos laborales y ambientales.

mostrado ausencia de mecanismos al respecto.¹³ Ello fue valorado tanto por ser una política que permitía alterar convenientemente la composición del flujo de capitales –disminuyendo los de carácter especulativo y desestabilizadores sobre todo en economías pequeñas– como por expresar una cierta soberanía de la política económica (monetaria) nacional.

Por ello resulta poco justificable la eliminación de ese campo de maniobra por parte del Estado chileno que contempla el TLC con EE.UU., tal cual lo habían ya determinado los TLC con Canadá y México. La acción estatal es justificada solo en caso de crisis o emergencia. Lo que subyace es que a dicha política o margen de acción nacional se le entendió como “proteccionista”, lectura tras la cual queda extinguida la de interés nacional que está presente en el objetivo de ejercer cierto dominio sobre los flujos de dicho tipo de capitales sobre la economía nacional. De hecho, es lo que han obtenido en la negociación un país como Singapur que, aunque no venía de una tradición de utilizar mecanismos de regulación, sí los incorporó en el TLC con EE.UU. justamente por la consideración de los peligros de adolecer de controles propios. En definitiva esto aparece como una pérdida de soberanía pero no en función de un orden político democrático supranacional, sino de agentes económicos que suelen provocar efectos que son pagados duramente por poblaciones nacionales. La pregunta que es legítimo plantearse, entonces, es cuánta menor soberanía nacional y mayor vulnerabilidad cuesta un TLC.

Una problemática similar se encuentra respecto del tratamiento de la inversión extranjera directa. En una mirada positiva de ésta podemos considerarla como importante en tanto constituye un aumento de la disponibilidad de ahorro e inversión localizados en el país. El TLC con EE.UU. se señala que atraerá más inversión en tanto es un aval simbólico de la confiabilidad del país y de disminución del “riesgo-país”. Con ello se ampliarán los capitales disponibles para la explotación de recursos naturales, para hacer de Chile un país más importante como plataforma de negocios hacia el continente y también significará el abaratamiento del costo de capitales prestados desde el exterior por ese menor riesgo. Todo ello ha actuado como otro argumento muy importante para la realización del Tratado. También aquí hay que decir que esos capitales han llegado a Chile en cantidades más o menos significativas antes de este TLC. De hecho entre 1974 y 2003 han entrado alrededor de US\$ 50.000 millones. A su vez, entre 1990 y 2001 el 30% de la inversión extranjera materializada total es de EE.UU., la que está asociada principalmente a los recursos naturales del país.

Lo que aparece en el TLC respecto de esta materia y que buscaría apoyar ese aumento de flujo invertido en el país se refiere a las mayores garantías que los inversionistas tendrán. Se refiere al compromiso de que no haya cambio de reglas entendido como requisito de seguridad. A su vez, se consagran instancias de reclamo para los inversionistas extranjeros cuando estimen que se estén violando los derechos de la libertad económica. Se arman tribunales especiales que escapan

13 Para ello se utilizó el “encaje”, que es una tasa variable que se aplica a los capitales que entran y que tiene una relación directa, en cuanto a valor, con la oferta de capitales al país. Si la oferta va aumentando ello lleva a un aumento de la tasa de encaje. En definitiva es un castigo en rentabilidad o libre disponibilidad a los capitales de corto plazo de modo de limitar la masa de ese tipo de capitales y/o su migración abrupta.

a legislaciones nacionales, sobreponiéndose a los Estados nacionales en sus decisiones y consagrando a los inversionistas como sujetos de derecho internacional que eran propios de dichos Estados, entendidos éstos como comunidades políticas nacionales. Pero esto no es una transferencia de poder hacia una comunidad política y ciudadana supranacional sino aparece consagrando un poder creciente de las grandes empresas mundializadas. Estas pueden cobrar por ganancias presentes y futuras no obtenidas frente a acciones del Estado que, por ejemplo, busquen proteger el medio ambiente o las condiciones de vida de la población pero que puedan ser interpretadas como atentatorias al derecho que el capital tiene de localizarse donde mejor lo estime.

Nuevamente estamos frente a un problema de cesión de soberanía que lleva a favorecer a agentes mundializados y que puedan ser crecientemente lejanos de la capacidad reguladora de la ciudadanía. Vuelve a surgir la pregunta sobre cuánto se debe ceder de soberanía para atraer la inversión extranjera. Más aún si esta llega a recursos naturales que de todas formas tienen ventajas (renta) o, incluso, a comprar empresas ya existentes. Así, por ejemplo, si se definiera como comunidad nacional la legitimidad del pago de una renta por la explotación de un recurso no renovable o determinados ritmos de explotación de recursos renovables, ¿estará ello sometido a la negativa de una instancia supranacional o a la amenaza de pago de multas e indemnizaciones? ¿No debe haber límites al inversionista extranjero o no se pueden modificar normas producto de nuevos antecedentes o estrategias que acuerden los países?

También un eje problemático llamado a profundizarse como tensión en el futuro, es el relativo a la propiedad intelectual. En el marco de la configuración de un espacio económico “único” reviste cada vez mayor importancia adquirir legalmente la propiedad y el derecho intelectual sobre bienes y servicios que tienen a ese mercado mundial como referencia y destino. Las empresas y los países que son sus sedes originarias tienen interés en delimitar claramente las autorías y con ello la no copia o el pago de derechos. Esto determina sus ganancias y recaudaciones. De esto se desprende una fuerte acción volcada a proteger dichos derechos, que se evidencia en el TLC. Esto, sin duda, establece articulación con los intereses de los creadores nacionales que también se ven perjudicados por el no reconocimiento de derechos a través del “pirateo”. Es la importancia de este punto expresada en la disputa, finalmente, de miles de millones de dólares, lo que explica la presión estadounidense por una mayor eficacia de la justicia, las policías y las clases políticas nacionales en el control del pirateo, que se expresa fundamentalmente en videos, discos, software, libros y juegos. Ello implicará una parte más importante y más entrenada de la acción policial dedicada a perseguir estas conductas.

Esto si bien es difícil de rebatir, en términos del derecho de todo creador a un reconocimiento de autoría, en una realidad mundial marcadamente asimétrica al respecto, puede significar una reducción mayor aun del espacio para crear tecnología propia. Es posible pensar, por ejemplo, que de haberse firmado este acuerdo a principios de los años 90, hubiese sido imposible por parte de Chile desarrollar cierta producción propia en el campo farmacéutico. Estamos entonces frente a una seria pregunta respecto a la viabilidad, ya estrecha antes, de investigación independiente y propiedad intelectual nacional y en que finalmente todo sea bajo licencia y se cierre todo espacio propio de investigación e invención.

Por último resulta importante referirse a las exigencias ambientales y laborales presentes en el TLC. Suele señalarse que en este tipo de materias, junto a los derechos humanos, reside una de las virtualidades mayores de un mundo con mayor universalización de reglas comunes. Esto obligaría a mayores exigencias laborales y ambientales equiparando a los países "hacia arriba". Sin embargo, lo que ha predominado como enfoque en los TLC, en general, es la exigencia de que cada país aplique la normativa propia que al respecto tiene. Justamente en esto se ha fundamentado la crítica mayor del sindicalismo norteamericano y europeo contra los TLC, pues las peores condiciones salariales de los países más pobres deslocalizaría inversión desde EE.UU. hacia ellos. Lo que podemos concluir a este respecto es que, dada la aproximación señalada del TLC, este puede influir en la mayor fiscalización de las normas nacionales en la medida que se hacen más peligrosas sus violaciones. Sin embargo, lo esencial seguirá siendo la capacidad de las fuerzas sindicales y ambientales por lograr que las normas nacionales efectivamente protejan, en un caso, las condiciones de trabajo y, en el otro, la sustentabilidad y calidad del medio ambiente.

Notas finales

El conjunto de elementos señalados muestran que el TLC es un instrumento que construye institucionalidad y dinámica económica internacional, aunque, de acuerdo a la historia económica chilena, ello tiene un alto ingrediente de consolidación de tendencias provenientes de hace cerca de 30 años. Dicha institucionalidad va definiendo los marcos dentro de los cuales actúan las sociedades nacionales y, aún más, los márgenes de acción dentro de los cuales se deben mover. Esto encarna y configura, a la vez, redistribuciones de poder que van operando en el nivel internacional.

En ese sentido y si asumimos algunas de las principales críticas al modelo chileno y a su patrón de comercio exterior, en tanto pilar de lo primero, el TLC no parece introducir inflexiones hacia una estructura de mayor valor agregado y menos rentista de la economía chilena. Más bien tiende a consolidar una estructura más primaria de la economía que no parece suficiente ni sustentable como programa de modernización nacional integradora.

En la continuidad de dicho razonamiento, si se asumen desafíos como país en esa línea en la medida que se entienda que ellos están asociados a las efectivas posibilidades de configurar una economía más integrada, con mayores oportunidades de mejoramiento y movilidad social, parece ser que se crea una brecha entre lo que sería necesario que el Estado hiciese y los márgenes de maniobra que se van acotando en su función más desarrollista. Las acusaciones de nacionalista, populista y favorecer el dumping, y por último de violar normas internacionales defensoras del libre comercio, aumentan su importancia, y el carácter de país con alto riesgo queda totalmente asociado a las percepciones de las grandes empresas respecto de las políticas y estrategias de los gobiernos.

Se constituye una institucionalidad que deja menos posibilidad de una estrategia que suponga una inflexión del aparato productivo nacional. Ello puede significar menos soberanía para aplicar políticas de carácter nacional de acuerdo a los intereses mayoritarios. El rango de los acuerdos los deja por arriba de otras cosas y

limita eventuales acciones que el Estado chileno pudiese intentar respecto de protección de recursos naturales, ambiental, de la salud, o de aumentar el protagonismo ciudadano en la definición de las políticas públicas. Somete a la constitución política a un esquema legal internacional; pero sin que haya existido un verdadero aval político a través de la participación de la sociedad civil. En este sentido, y como contrapunto, vale la crítica de que este tipo de acuerdos van aumentando y formalizando el peso internacional de los grandes empresarios internacionales frente a países pequeños.

Si con los TLC lo que se constituye, entonces, no son solo flujos comerciales aumentados, sino también relaciones de fuerza y posibilidades de tener o no campos de autonomía para proyectos nacionales —en relación con el mundo sin duda— el TLC puede también ser interrogado y cuestionado por el abandono más definitivo que significa de una estrategia regional entre países sudamericanos o latinoamericanos, como la presente virtualmente en el Mercosur. Este podría haber sido un “lugar” desde el cual se fortaleciesen tejidos productivos más complejos de los países respectivos y desde donde se negociasen con más fuerza las condiciones de las relaciones entre países que, sabemos, tienen fuertes asimetrías de poder. Ello en especial si se piensan acuerdos que vayan más allá de uniones fronterizas e incorporen asociación en planos como el desarrollo científico-tecnológico, industrial, agrícola, servicios y desarrollo social. Debe considerarse que la adopción del TLC con EE.UU. deberá significar algún grado de desvío de comercio desde Chile-Mercosur a Chile-EE.UU. El TLC representa, entonces, una menor posibilidad de una política de refuerzo de la capacidad de acción regional latino o sudamericana. Este razonamiento tiene alta pertinencia si se considera que para EE.UU. el TLC con Chile está llamado no a tener tanta importancia en términos económicos directos sino en prefigurar lo que debería ser un área regional de libre comercio (ALCA).

Estas reflexiones conducen a la necesidad de entender que los temas de la relación económica con el mundo y las estrategias de integración que se implementen deben ser analizados desde los objetivos y estrategias económico-sociales que se quieran para el país. Podemos decir que las características de sociedades nacionales más segregadas o integradas, con más o menos oportunidades, con precarización o mejoramiento de las condiciones de trabajo, etc., están también asociadas a las estrategias de inserción y de integración que adopten cada una de ellas. En este sentido, el TLC con EE.UU. se hace parte de un modelo de inserción que proviene de casi tres decenios, que podría prolongar los éxitos que ha tenido pero disminuye las posibilidades de actuar frente a las limitaciones estructurales que tiene para un desarrollo más soberano, democrático, equitativo y sustentable, y que obligarían a un grado de inflexión del aparato productivo y a un rol más directivo desde el sector público nacional hacia la dinámica de la economía.