

La digitalización de la economía como una forma de democratizar la política comercial

Nicolás Schubert*

En las últimas semanas ha quedado en evidencia la desconexión existente entre el análisis efectuado por políticos y economistas y la realidad cotidiana de miles, sino millones, de chilenos y chilenas que reclaman cambios sociales. El llamado está sustentado en situaciones de inequidad y abusos que se han prolongado en el tiempo y que hacen insostenible la vida cotidiana de muchas personas que, a pesar de trabajar a tiempo completo, no logran llegar a fin de mes tranquilas. Sobran ejemplos en la historia reciente de abusos de actores de mercado que se coluden para no competir, por ejemplo, en el suministro de bienes y servicios de primera necesidad, como alimentos o salud.

Si bien la eventual discusión constituyente permitirá corregir muchos problemas, debemos tomar conciencia de que la economía, así como todas las disciplinas, no es un fin en sí misma, sino que un vehículo para el desarrollo y la realización de las personas. En ese contexto, el rol del Estado ha estado al debe en su rol modulador, ya que han sido los más débiles los que han debido soportar los costos y externalidades negativas, lo que profundiza los problemas y el legítimo descontento. Si bien en general se ha entendido que las prestaciones sociales del Estado benefician principalmente a los más pobres, sobran ejemplos estructurales y coyunturales de que esto no es cierto. Estos ejemplos van, desde un sistema tributario en el que son los pobres quienes pagan más que los ricos -todos sabemos a estas alturas que la mayor proporción del gasto fiscal se financia con cargo a un impuesto regresivo como el IVA-, a casos como la relación que se da entre ciclistas y automovilistas en las calles de las grandes ciudades. Como estos ejemplos existen muchos otros en que relaciones reguladas por el Estado, en las cuales aparentemente ejerce un rol asistencial y; sin embargo, vemos que el efecto de la intervención tan solo reafirma y justifica la desigualdad. Parte de este problema se produce por la escasa valoración de lo social, pero eso es materia de un análisis que debe producirse en otro contexto.

Estos fenómenos, en todo caso, no son exclusivos en Chile ni en nuestra región. Se trata de un fenómeno que también se ha producido en el llamado primer mundo. Después de haber disminuido durante muchas décadas, la participación en los ingresos del 1 por ciento más rico en Europa occidental y Estados Unidos aumentó de alrededor del 8 por ciento en los años setenta y ochenta al 11 y 20 por ciento, hoy, respectivamente. En 1980, la participación en los ingresos del 50 por ciento inferior era del 20 por ciento en ambas regiones. Durante las siguientes tres décadas y media, esta cifra cayó al 12.5 por ciento en los Estados Unidos y al 18 por ciento en Europa.¹

Aunque los Estados Unidos y Europa han estado expuestos a tendencias similares en la globalización y la tecnología, el aumento de la desigualdad ha sido más pronunciado en los Estados Unidos, donde la participación en la riqueza del 1 por ciento superior aumentó del 25 por ciento a fines de la década de

* Abogado, Jefe del Departamento de Economía Digital de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile.

¹ Lucas Chancel, “Ten Facts about Inequality in Advanced Economies”, *WID.World WORKING PAPER N° 2019/15*, octubre de 2019, 76.

1970 a alrededor del 40 por ciento hoy. Además, la mayor desigualdad de ingresos y riqueza en los Estados Unidos ha ido acompañada de reducciones en los indicadores clave de la movilidad social. El porcentaje de niños en los Estados Unidos que ganan más que sus padres ha caído del 90 por ciento en la década de 1940 a alrededor del 50 por ciento en la actualidad (lo que se refleja en tasas de crecimiento económico subyacentes más bajas). En el lado positivo, las desigualdades de género y raciales generalmente han disminuido (pero siguen siendo altas).

Esta desconexión entre análisis y realidad se produce ya que muchas políticas públicas se diseñan tomando como sujeto al “ciudadano promedio”, sujeto de estudio que no existe en la realidad. En el caso del comercio internacional, hay economistas que enseñan el conocido postulado de que el libre comercio mejora el bienestar global. Hay otros economistas que sostienen que el comercio internacional sustentado en el *laissez-faire* puede ser malo para la igualdad, la estabilidad social e incluso para la eficiencia económica, pero tampoco proponen soluciones prácticas a los efectos adversos que identifican, en un mundo ya globalizado.

Si bien hay diferencias de opinión muy marcadas, una afirmación con la cual comulgan prácticamente todos los economistas hoy en día, es que el libre comercio es mejor que las medidas proteccionistas y beneficia, al menos en promedio, a todos los habitantes de los países que participan. Esta afirmación se basa en la aplicación del aforismo "una marea alta levanta todos los barcos"² y a los efectos de redistribución³ que se producen en la economía.⁴

El argumento a favor del libre comercio se basa en la teoría de las ventajas comparativas. Esta es una de las teorías más antiguas en economía, generalmente atribuida a David Ricardo, y que nos explica que las naciones debían enfocarse a producir bienes en aquellos sectores donde tuvieran mayores ventajas que sus competidores para luego intercambiar dichos productos entre sí.⁵ La idea consiste en que, en promedio, todos estaremos mejor en un mundo que comercia bienes y servicios sin fricciones. El problema es que, si bien un tratado de libre comercio que reduzca los aranceles para los productos lácteos permitirá que un consumidor urbano de yogures tenga a su haber una mayor cantidad de productos a su elección y a mejores precios, eso mismo afectará al productor rural de leche. Es decir, el promedio puede ser que aumente, pero no refleja las complejidades de las distintas realidades sociales y productivas.

¿Qué es la globalización?

La globalización es, en palabras simples, el proceso de mayor interconexión entre los países, incluyendo no solo una dimensión económica, sino que también cultural y política.

² Esta lógica, altamente debatible, indica que el crecimiento económico traería riqueza creciente y mayores niveles de vida a todos los sectores de la sociedad. En los países industrializados en los años 50 y 60, momento en que el término fue popularizado por John F. Kennedy, había alguna evidencia que sustentaba dicha afirmación

³ La teoría económica indica que si bien la industria manufacturera de calzado, solo por dar un ejemplo, podría verse expuesta a la competencia de productos producidos en el extranjero, esos trabajadores rápidamente encontrarán trabajo nuevo en otro sector en crecimiento (en el que el país tiene ventajas comparativas) y todos estaríamos finalmente mejor.

⁴ Paul A Samuelson, «Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization», *Journal of Economic Perspectives* 18, n.º 3 (agosto de 2004): 135-46, <https://doi.org/10.1257/0895330042162403>.

⁵ El modelo de la ventaja comparativa es uno de los conceptos básicos que fundamenta la teoría del comercio internacional y demuestra que los países tienden a especializarse en la producción y exportación de aquellos bienes que fabrican con un coste relativamente más bajo respecto al resto del mundo, en los que son comparativamente más eficientes que los demás y que tenderán a importar los bienes en los que son más ineficaces y que por tanto producen con unos costes comparativamente más altos que el resto del mundo. Paul Anthony Samuelson y William D. Nordhaus, *Economía* (McGraw Hill, 1999).

La primera fase de la globalización moderna, principalmente económica pero que sirvió de vehículo para las demás dimensiones, comenzó durante la primera parte del siglo XIX y duró hasta 1914.⁶ Esta fase de la globalización fue facilitada por los avances tecnológicos realizados durante y después de la Revolución Industrial, como la mejora en la construcción de buques y en las comunicaciones.⁷

Ya en el siglo XX y luego de los horrores que el mundo experimentó durante la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional encontró en la posibilidad de reemplazar las guerras en pos la predominancia económica, por el desarrollo de coordinación y cooperación en esta materia económica, un vehículo para construir mayor entendimiento y paz a nivel global. Esto se ve reflejado en especial en la institucionalidad que se comenzó a construir a partir de entonces, un vehículo para construir mayor entendimiento y paz a nivel global. En este contexto, la Conferencia de Bretton Woods en 1944, junto con otros logros de la era posterior a la Segunda Guerra Mundial -incluida la creación de la Organización de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional-, tuvieron un objetivo principal, pero muchas veces olvidado: prevenir una nueva Guerra. La idea era construir instituciones que evitaran los problemas financieros y monetarios ocurridos en el período inter-guerras, que son señalados como uno de los motivos principales para el comienzo de la Segunda Guerra.⁸ Este objetivo, que duda cabe, ha sido exitoso si consideramos que desde entonces no se ha producido otro enfrentamiento bélico de la magnitud y escala de una guerra mundial.

Un segundo objetivo perseguido, fue el mejoramiento del bienestar del mundo en su totalidad, basándose en la ya referida idea económica de las ventajas comparativas, teoría económica que nos explica que al aumentar la cantidad de recursos disponibles para cada individuo se aumentan las posibilidades de que ese individuo pueda desarrollarse de mejor forma y lograr así sus objetivos.

Si bien el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por su sigla en inglés), de 1947, no es parte del sistema de Bretton Woods, es tributario del contexto y del espíritu germinado en esa época, siendo el primer acuerdo exitoso para generar la liberalización comercial multilateral. Dicho acuerdo se convirtió en la base institucional para administrar el comercio internacional durante las próximas seis décadas, incluyendo el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en el año 1995.

Dicha institucionalidad ha sumado a su haber un tercer objetivo esencial: administrar la mayor interdependencia económica que la globalización nos ha traído, como fruto de la dramática reducción de costos del transporte de personas y mercancías que hemos experimentado en los últimos años.

Un nuevo escenario mundial: críticas a la globalización y la respuesta de Chile

⁶ Manfred Steger, «Globalization: A Very Short Introduction (ebook)», s. f., <https://www.ebooks.com/95760249/globalization-a-very-short-introduction/steger-manfred-b/>.

⁷ Brandon Levy, «The Role of Globalization in Economic Development», SSRN Scholarly Paper (Rochester, NY: Social Science Research Network, 14 de septiembre de 2012), <https://papers.ssrn.com/abstract=2233648>.

⁸ Joseph E. Stiglitz, «Globalization and the logic of internaical collective actions: re-examining the Bretton Woods Institutions», en *Governing Globalization* (Oxford University Press, 2002), <https://www0.gsb.columbia.edu/mygsb/faculty/research/pubfiles/1468/1468.pdf>.

El ámbito y la complejidad de las relaciones comerciales internacionales son considerablemente mayores hoy que cuando se finalizaba la Ronda Uruguay, hace más de dos décadas atrás. Hay varias razones para esto, entre las cuales están que el objetivo principal de reducción de aranceles de las primeras discusiones del GATT, comenzando con las conversaciones de Ginebra de 1947 y hasta la Ronda de Tokio en 1979, ha llegado probablemente a su fin.⁹ En ese contexto, es mayormente aceptado que las reformas en el comercio internacional vendrán principalmente a ampliar la naturaleza y el alcance de los temas cubiertos en las negociaciones comerciales. Un ejemplo de ello son los procesos de modernización que en Chile se ha involucrado en el último tiempo.¹⁰ A esto se suma que el comercio internacional ya no está dominado por una hegemonía de naciones del Norte que controlan un proceso multilateral limitado. El "nuevo regionalismo" plasmado en Acuerdos comerciales regionales, tales como el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP) o la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, su sigla en inglés) que se negocia actualmente en Asia, junto con la liberalización unilateral y la apertura a nivel nacional en muchos países, coloca al sistema multilateral como uno entre varios actores en el campo del comercio internacional donde, por supuesto, algunos siguen siendo más iguales que otros.

A estos cambios en la gobernanza del comercio internacional se han sumado críticas que resultan muy legítimas. Éstas indican, básicamente, que los beneficios del comercio internacional no han alcanzado a todos los miembros de la sociedad.

Chile, debido a su vocación internacional y las ventajas comparativas que le permiten comerciar con el mundo, ha visto en este escenario actual nuevas oportunidades para democratizar los beneficios de la liberalización comercial, surgiendo lo que se ha llamado “nuevos temas” en la agenda comercial de Chile.¹¹

Es así como Chile propuso a Uruguay negociar un capítulo para tratar materias vinculadas a la relación existente entre género y comercio. Este capítulo, negociado en el año 2016, se convirtió en el primer instrumento comercial en recoger esta preocupación. La idea subyacente no es solo una de naturaleza ética, al buscar mecanismos para que personas tradicionalmente excluidas puedan participar en la economía global, sino que también tiene una motivación práctica: la igualdad de género puede generar grandes beneficios económicos, ya que una mayor participación de la mujer en la fuerza de trabajo y una mayor educación femenina, conducen a una fuerza laboral más productiva y a una mayor y mejor inversión. La experiencia reciente de Chile en esta materia ha sido que los acuerdos comerciales y la cooperación que éstos facilitan reducen los obstáculos al comercio y generan resultados económicos positivos para sus signatarios.¹² Sin perjuicio de lo anterior, aún existen importantes barreras relacionadas con la relación entre comercio y género, al igual que con otras materias que se han ido incorporando a la agenda de negociación comercial, tales como temas laborales, medioambientales o de comercio digital. La persistencia de esas barreras limita y distorsiona el comercio y representa oportunidades que nuestras economías se están perdiendo.

⁹ Mitsuo Matsushita, Thomas J. Schoenbaum, y Petros C. Mavroidis, *The World Trade Organization: Law, Practice, and Policy*, 2 edition (Oxford: Oxford University Press, 2006).

¹⁰ Chile se encuentra revisando y modernizando varios de sus Acuerdos comerciales. Así, por ejemplo, concluyó recientemente procesos con Argentina, Canadá y con China y se encuentra en un proceso de negociación con la Unión Europea para actualizar las normas del Acuerdo de Asociación Estratégica vigentes desde el año 2003. Ver <https://www.direcon.gob.cl/acuerdos-en-negociacion-y-suscritos/>

¹¹ World Trade Organization, «Trade policy review - Chile 2015 - Government Report», s. f., https://www.wto.org/english/tratop_e/tp_r_e/tp415_e.htm.

¹² «Primera Radiografía a la Participación de las Mujeres en las Exportaciones Chilenas», accedido 29 de abril de 2018, <https://www.direcon.gob.cl/2017/10/primera-radiografia-a-la-participacion-de-las-mujeres-en-las-exportaciones-chilenas/>.

El célebre jurista norteamericano Ronald Dworkin ha dicho que los derechos individuales son triunfos políticos en manos de los individuos¹³ y estos capítulos que buscan incorporar a más gente al comercio son una muestra de ello, instalando nuevas preocupaciones en un espacio en el que hasta hace algunos años no existía ni siquiera la idea de incorporar estas consideraciones. El gran filósofo italiano Norberto Bobbio nos decía que los derechos humanos nacen cuando pueden¹⁴ y Chile ha sido pionero en reconocer materias que tienen que ver con Derechos fundamentales y la economía global, poniéndolos en el centro del comercio internacional con el objetivo de extender el alcance de los beneficios del comercio internacional a más personas.

Democratizar el acceso a la economía global aprovechando la digitalización

Internet ha permitido la aparición de una ‘economía digital’ caracterizada por costos medios decrecientes, una amplia gama de producción, modestos requerimientos de capital en relación con lo que está disponible para las nuevas empresas en los mercados de capitales modernos (incluyendo el *crowdfunding*), altas tasas de innovación, acceso y salida frecuente de nuevos actores y economías de escala en el consumo.

Por su parte, en los últimos años la penetración en el uso de Internet ha aumentado globalmente en forma considerable. En Chile, un 70% de la población es usuaria de Internet, mientras que en el mundo para este año 2016 se espera que esté conectada la mitad de la población mundial.

La combinación de estos dos factores -una mayor conectividad a Internet y las características propias de la economía digital- representa una oportunidad inmejorable para diversificar e impulsar aún más el comercio internacional chileno; al igual como lo han hecho otros actores internacionales que llevan la delantera en este sector.

El potencial uso de Internet para el comercio internacional, sin embargo, no se queda sólo en ser una nueva forma de hacer cosas que anteriormente se realizaban por medios tradicionales, como las cartas o el teléfono. Internet permite hoy el acceso a nuevos mercados y oportunidades de negocio que pueden incrementar la productividad y la competitividad de los negocios.

Gracias a la digitalización, es decir, la desmaterialización de los soportes físicos tradicionales, Internet ha impactado en sectores muy amplios de la economía. Éstos incluyen, por ejemplo, la manufactura, el transporte, la banca, los servicios, la agricultura, las cadenas globales de valor y la salud. En todos los sectores el uso de Internet permite hacer más eficientes y automatizar procesos; mejorar y hacer más expedita las comunicaciones, pero la digitalización sirve también para adquirir y despachar productos digitales directamente en línea, como el caso del software, audio o video que es comprado y descargado en un sólo acto.

¹³ La filosofía jurídica de Dworkin se basa en la existencia de derechos individuales, concebidos como "triunfos frente a la mayoría".

Ronald Dworkin, *Taking rights seriously* (Cambridge: Harvard University Press, 1977).

¹⁴ Norberto Bobbio, *El tiempo de los derechos* (Editorial Sistema, 1991).

En este contexto, un aspecto particularmente destacable del proceso de digitalización, catalizado por Internet, es que ha reducido las barreras de entrada al comercio internacional, otorgando oportunidades a sectores que tradicionalmente han estado marginados de la economía internacional, como las personas naturales y las micro y pequeñas empresas. La digitalización también ha permitido que los costos de almacenamiento, reproducción y distribución de estos productos digitales, una vez que han sido creados, es tan bajo, que es sólo una leve exageración hablar de costos marginales cercanos a cero.

Para aprovechar estas particulares características y permitir que no solo seamos consumidores de productos digitales, es que debemos como país avanzar en generar espacios que nos permitan hacer uso de los nichos de mercado generados por las características propias de los mercados digitales. En el marco de Alianza del Pacífico (AP), se ha trabajado hacia la consecución de una agenda digital para los países de la AP, la cual ha sido trabajada y consensuada con el sector privado. Esta agenda, plasmada en una hoja de ruta, establece compromisos en los siguientes ejes, economía digital, conectividad digital, gobierno digital y ecosistema digital.

En esto Chile está liderando los esfuerzos por avanzar hacia un Mercado Digital Regional en el marco de la Alianza del Pacífico y así desarrollar las industrias TIC, los emprendimientos digitales e impulsar un marco regulatorio armonizado entre los países de la región con el fin de contribuir al crecimiento y la diversificación de la economía.

Conclusión

Es innegable que vivimos en un mundo interconectado y globalizado. Si bien el comercio entre las naciones siempre fue un factor que impulsó el contacto entre distintas civilizaciones, los avances tecnológicos y la reducción de costos y los tiempos de viaje ha implicado una caída de las barreras naturales del comercio internacional.

Estos cambios, acelerados en la segunda mitad del siglo XX, nos obligan a mirar los objetivos con los que nos enfrentamos a la economía global y muchas veces a reevaluar lo que queremos obtener de las ventajas comparativas y de la competencia a la que la economía global nos lleva.

En esta línea, no son pocas las voces que se han alzado demandando una mayor participación en los beneficios del comercio mundial y una mejor repartición de ellos. En este caso, la marea alta no siempre levanta a todas embarcaciones, como muchos economistas dicen. La política comercial chilena no ha estado ajena a estos cambios, impulsando iniciativas que buscan mejorar el acceso a más personas a los mercados globales. Los beneficios que ha traído la experiencia chilena no implican negar que el modelo es perfectible. En materia de género, por ejemplo, los únicos compromisos concretos son reuniones entre las Partes para tratar estos asuntos, pero no por ello hay que restarle importancia o mérito al hecho de que al menos se les reconozca e incorpore en la práctica. Son lo que son; primeros intentos de democratizar espacios que tradicionalmente han contado con barreras de acceso que han excluido a buena parte de la población mundial de los beneficios que apareja la mayor conexión de las naciones del mundo y los intercambios económicos que se producen.