

EL ESTADO Y EL SECTOR PRIVADO
Construyendo una nueva economía en los años 90

OSCAR MUÑOZ GOMÁ
Y COLABORADORES

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Santiago de Chile

INDICE

PREFACIO	7
PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN, León Guzmán y Oscar Muñoz	11
LOS ACTORES SOCIALES Y EL DESARROLLO PRODUCTIVO, Oscar Muñoz Gomá	33
LAS RELACIONES LABORALES: ¿UN ASUNTO PÚBLICO?, Cecilia Montero	77
LAS POLÍTICAS DE FOMENTO A LAS PYMES, Claudio Maggi	121
COMPETENCIA Y REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE UTILIDAD PÚBLICA EN CHILE: UNA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL, Eugenio Rivera	155
EL SISTEMA FINANCIERO CHILENO Y SU INSTITUCIONALIDAD REGULATORIA: LAS POLÍTICAS BANCARIAS, Carlos Budnevich	199
LA POLÍTICA DE REGULACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. DESAFÍOS INSTITUCIONALES, Vivianne Blanlot	247
POLÍTICA COMERCIAL Y LA RELACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN CHILE DURANTE LOS NOVENTA, Verónica Silva	303
HACIA UNA GARANTÍA UNIVERSAL EN LA SALUD: UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO, Carmen Celedón y César Oyarzo	353
CONCLUSIONES, León Guzmán y Oscar Muñoz Gomá	395

AUTORES

Vivianne Blanlot, economista, consultora. Ex Directora de CONAMA

Carlos Budnevich, doctor en economía, Jefe del Depto. de Análisis Financiero, Banco Central

Carmen Celedón, economista, consultora

León Guzmán, magister en psicología política, consultor

Claudio Maggi, ingeniero civil industrial, magister en economía, ex Gerente de Fomento, CORFO, investigador visitante, Universidad de Duisburg (Alemania)

Cecilia Montero, doctora en sociología investigadora de CNRS, (Francia), consultora

Oscar Muñoz, doctor en economía, Secretario Ejecutivo, Foro de Desarrollo Productivo, Ministerio de Economía y profesor asociado de Flacso -Chile

César Oyarzo, economista, ex Director de FONASA, consultor

Eugenio Rivera, doctor en Ciencias Económicas y Sociales Jefe de la División de Desarrollo de Mercados, Ministerio de Economía y presidente de la Comisión Preventiva Central Antimonopolios de Chile

Verónica Silva, economista, CEPAL

Las opiniones expresadas por los autores son hechas a título personal y no comprometen a las instituciones en las cuales se desempeñan.

Los Cargos de los autores son los que desempeñaban en diciembre de 1999.

POLÍTICA COMERCIAL Y LA RELACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN CHILE DURANTE LOS AÑOS NOVENTA¹

Verónica Silva

I. INTRODUCCIÓN

Chile inició hace ya más de 25 años su proceso de apertura comercial inscrito en una reforma de carácter estructural global de su economía (y su sociedad). La evolución de dicha reforma, que no ha sido lineal en su aplicación, ha dado origen a cambios institucionales aparentemente irreversibles, en particular respecto al rol del Estado, y con ello a transformaciones tanto entre los agentes económicos públicos y privados como en sus vínculos recíprocos.

Al mismo tiempo, desde hace una década se vienen profundizando importantes cambios en el entorno económico e institucional del comercio, marcados por el proceso de globalización, la implementación de la Ronda Uruguay y la conformación de bloques de integración, con efectos que van más allá del ámbito netamente comercial. Estas tendencias producen en general una proliferación de nuevos espacios y temas de negociación para quienes asumen responsabilidades en la política comercial, como son los relativos al comercio de servicios; a las inversiones extranjeras; a políticas de competencia, industriales y de competitividad; a dimensiones ambientales y varias otras. Se amplía la cobertura del sistema institucional del comercio, desde la protección de fronteras hacia la negociación de políticas públicas, dificultando crecientemente las distinciones entre política comercial y otras políticas económicas (Tussie, 1996).

En ese marco, los gobiernos de Chile en la década del noventa optan por una apertura negociada – a través de acuerdos bi y plurilaterales – como complemento a la apertura unilateral, implementada des-

¹ Las ideas iniciales de este documento están planteadas dentro de un trabajo de mayor alcance sobre la agenda negociadora chilena (Silva, 1998). Ese trabajo fue elaborado en el marco de un Proyecto CEPAL/UNCTAD que se proponía identificar los temas que componen la agenda de comercio de varios países y la forma como ella es percibida y construida por los distintos agentes económicos participantes, en la perspectiva de las restricciones y oportunidades que ofrece el sistema multilateral a los objetivos de desarrollo del país (Ventura-Díaz, 1998). La autora agradece los comentarios y sugerencias recibidas al borrador y presentación en marzo de 1999, de Vivianne Ventura Díaz, Jan Heirman, Oscar Muñoz, José Ignacio Porras y de los becarios y participantes del taller del proyecto. Con todo, las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de su autora y no comprometen a otras personas o instituciones.

de mediados de los setenta, y a su participación en el ámbito multilateral. Este nuevo enfoque, incorporado en el esfuerzo de reinserción política internacional propuesto por el nuevo gobierno democrático en 1990, avanza hacia una priorización de los países de América Latina y el Caribe.

Con estas orientaciones, y confirmando la importancia asignada al sector privado en las decisiones económicas, estos gobiernos intentan hacer explícitamente partícipes a dicho agente en la gestión y tareas derivadas del objetivo de profundizar la inserción internacional. Se trata de una tarea no menor en un momento en que deben restablecerse y renovarse las confianzas entre los diversos protagonistas de cada sector. Parece importante anotar aquí la importancia que puede asumir el vínculo público-privado, en tanto dinamiza los flujos de información e incrementa los compromisos de los diversos agentes con las políticas y proyectos acordados, sin ser ajenos al riesgo de búsqueda de rentas. El eficaz funcionamiento de estos vínculos constituye una expresión importante de una institucionalidad funcional al desarrollo²; en otras palabras, las normas de confianza y las redes interpersonales en que se basan dichos vínculos pasan a ser un activo económico (Evans, 1996). Información y compromisos, por su parte, adquieren gran relevancia a la hora de enfrentar decisiones en el dinámico ámbito de las relaciones comerciales y de las responsabilidades que asumen los gobiernos con sus contrapartes y socios comerciales.

La velocidad y complejidad impuestas a las negociaciones comerciales desde 1990, que han conducido a cambios en el marco institucional³, han demandado constantes ajustes a los agentes participantes. A diferencia de otros ámbitos de la economía, donde las reformas condujeron a nuevas distribuciones de responsabilidades entre los sectores público y privado (privatización, regulación), en el tema de la inserción internacional se construye una forma de relación para atender un "nuevo espacio de decisiones". Este espacio, en primera instancia, es asumido por el gobierno, quien lidera la formulación de iniciativas y promueve mecanismos de articulación con el sector privado. Tales arreglos, aún en curso, constituyen un verdadero proceso de "innovación social"⁴, al que se agregan nuevos y crecientes desafíos para la sustentabilidad del proceso de apertura chileno. Sin embargo, estos desafíos provienen no

² Este es un tema de reiterada referencia cuando se analizan las experiencias exitosas del Asia (a pesar de la crisis) (World Bank, 1993; Stiglitz, 1997). Los casos también son válidos para fines de estudio, más allá de los riesgos previsibles de tal experiencia, en aspectos como el aislamiento de las elites tecnocráticas o la posible corrupción (Rodrik, 1994).

³ Entendiendo estos cambios como ajustes a las reglas del juego en que operan los agentes, en el sentido de North (1995).

⁴ Idea utilizada por Montero y Federici (1997) para referirse a la modernización experimentada por las organizaciones que participan del comercio exterior.

sólo de la complejidad del marco institucional externo, en términos de espacios y temas de negociación, sino también de la emergencia de demandas y conflictos entre agentes internos de la economía.

Es sabido que la inserción internacional ocupa un lugar medular en la estrategia global de desarrollo chilena y existe un significativo acuerdo entre diversos agentes económicos con relación al modelo global de apertura exportadora. Resulta menos clara, sin embargo, la existencia de una estrategia de inserción internacional en las actuales condiciones, a la vez que estaría emergiendo una preocupación mayor por la institucionalidad necesaria para la sustentabilidad de este modelo⁵. Los principales desafíos en este caso serían el desarrollo de nuevas capacidades, los requisitos de orientaciones y apuestas más precisas, y las condiciones para la formulación de políticas en el nuevo contexto (Agosin, 1998; Díaz y Ramos, 1998)⁶.

A partir de tales antecedentes, este trabajo se propone, en primer lugar, identificar las organizaciones y su expresión como agentes con mayor protagonismo en la política comercial, así como sus vínculos, particularmente entre gremios empresariales y gobierno. Enseguida intenta examinar sus transformaciones y el marco institucional en que dichos vínculos se desenvuelven. Para ello, el trabajo asume que el fortalecimiento de tales agentes puede generarse en torno a estrategias que incorporen los objetivos nacionales en las definiciones de política y en las diversas negociaciones que el país enfrenta. Sin embargo, quedará pendiente el trabajo de evaluar si resulta eficiente y suficiente la evolución observada hasta ahora en los agentes y sus relaciones. Por otra parte, debe explicitarse que no se propone aquí evaluar el carácter de la estrategia comercial - implícita o explícita - ni las políticas derivadas⁷.

II. APERTURA E INSTITUCIONALIDAD ANTES DE LOS NOVENTA. ENTORNO Y CAMBIO DE LA ESTRATEGIA

El prolongado proceso de apertura, básicamente unilateral hasta los noventa, y el conjunto de reformas implementadas en el sistema económico chileno desde mediados de los setenta, han facilitado el proceso

⁵ Ver Lahera (1997), Oppenheim (1997), Messner y Scholz (1997), Muñoz (1993), Montero y Federici (1997).

⁶ También las condiciones macroeconómicas - expresadas en tipo de cambio y tasa de interés - desafían la evolución y calidad del desarrollo exportador.

⁷ Tampoco se intenta evaluar la necesidad de políticas comerciales activas, ni discutir el tipo de políticas más eficientes en las actuales condiciones, en términos, por ejemplo, de niveles de protección o criterios de selectividad.

de inserción internacional. Luego de la crisis de inicios de los ochenta, el modelo se orienta más claramente al desarrollo exportador, dejando como herencia institucional del régimen militar las nuevas concepciones de políticas, la emergencia de un actor empresarial con amplio reconocimiento social, nacido o fortalecido al amparo del modelo de apertura, y consecuentemente un nuevo estilo de relación entre agentes económicos.

Diversos análisis sobre el crecimiento y la inserción internacional de Chile coinciden en que el desempeño observado no puede ser atribuido sólo a las reformas económicas orientadas al mercado. Este desempeño, particularmente desde mediados de los ochenta, revela asimismo la adaptación de capacidades acumuladas antes de la reforma y la generación de condiciones que permitieron ampliarlas. En estas tareas el Estado tuvo un activo rol⁸. La importancia de la institucionalidad en este desempeño se expresa especialmente en la regulación y funcionamiento del sistema financiero, en el apoyo a la transferencia tecnológica, en la exploración de mercados y el contacto de empresas con mejores prácticas y en el fomento a la asociatividad y articulación productiva de diferentes agentes⁹. Si bien el grueso de la política tuvo un carácter "horizontal" (o no selectivo), entre sus excepciones pueden encontrarse precisamente varios de los sectores de mayor significación en el desarrollo exportador, como el conglomerado forestal, la industria del salmón y la industria automotriz (Agosin, 1997)¹⁰.

El proceso de reformas económicas dio origen a nuevos agentes tanto en el ámbito público como en el privado, en respuesta a las mayores exigencias competitivas y al nuevo rol asumido por el Estado. En el ámbito público, emergen organismos, se reestructuran aquellos existentes y se generan nuevos instrumentos¹¹. Por su parte, los gremios empresariales dejan de ejercer el rol de liderazgo político que llegaron a tener en los años siguientes a 1970 y cambia radicalmente su forma de articulación con el sector público, retomando el modelo de acción corpo-

⁸ Las capacidades en infraestructura productiva y en recursos humanos tuvieron como antecedente largos períodos de inversión; ver Alvarez(1993), Castillo y otros (1994), Pietrobelli (1993), Meller y Sáez (1995). Respecto al rol del Estado, ver Agosin (1997), Pérez-Alemán (1997), Labarca (1997).

⁹ Sobre la coordinación y cooperación de los sectores público y privado y el rol del Estado para facilitar los procesos de aprendizaje y mejorar el desempeño, ver Muñoz (1996) y Pérez-Alemán (1997).

¹⁰ Las bandas de precios también han otorgado un trato diferenciado a los productos agrícolas sensibles.

¹¹ Los "Comités exportadores" de PROCHILE y las "empresas demostrativas" de Fundación Chile operaron precisamente en sectores reconocidos en la actualidad por su gran desarrollo y dinámica exportadora.

rativo que lo había caracterizado tradicionalmente¹². Esta perspectiva continúa a lo largo del gobierno militar a pesar de “fisuras” entre los gremios, producidas por efectos poco deseables de la apertura sobre importantes actividades productivas (Campero, 1984).

Sin embargo, durante ese gobierno, los grupos empresariales no sólo fueron beneficiados por las reformas, sino además alternaron su participación entre puestos empresariales y altos cargos gubernamentales, y tuvieron acceso privilegiado al poder ejecutivo, especialmente a través del Consejo Económico Social (CES)¹³ (Dugan y Rehren, 1990). Más allá de tales instancias, existía una amplia identificación entre los intereses y visiones empresariales con la obra del régimen militar. En este período, los empresarios asumen que junto al Estado representan el liderazgo del sistema (Montero, 1997).

En el ámbito más acotado de la política comercial, se crea en 1986 la Comisión Nacional de Comercio Exterior, presidida por el Ministro de Economía, la que debía analizar estas materias con los agentes privados y públicos interesados a fin de asesorar al gobierno. Estas instancias reflejan una actitud de mayor cooperación y concertación en la segunda mitad de los ochenta¹⁴. En ese mismo período emergen nuevas estructuras gremiales representantes de los sectores exportadores, lo que llevará en los noventa a revisiones en las estructuras tradicionales de representación.

A inicios de los noventa el primer gobierno de la Concertación define una nueva estrategia dentro del propósito básico de continuar la apertura en forma concordante con los objetivos de reinserción política internacional que el nuevo régimen se proponía. Esta estrategia era, en primer lugar, una respuesta a los crecientes desafíos de competitividad que el país enfrentaba. Por otra parte, se proponía profundizar la apertura por la vía de acuerdos bilaterales que complementaran la apertura unilateral, en el marco de su participación en negociaciones y suscrip-

¹² Desde la creación de la Confederación de la Producción y el Comercio en 1933, los gremios inciden en la política gubernamental dentro de un estilo “funcional” de intermediación de intereses ejercido en paralelo al sistema multipartidista. Específicamente, hasta inicios de los setenta, los gremios participaban activamente en las juntas directivas de organismos públicos, incidiendo así por medio de un mecanismo formal sobre las políticas públicas (Dugan y Rehren, 1990).

¹³ El CES fué creado en 1984 como órgano asesor de la Presidencia y lo integraban grupos empresariales y organizaciones laborales.

¹⁴ La Comisión estaba conformada por representantes de los ministerios del ramo económico, el Servicio Nacional de Aduanas, PROCHILE, el Banco Central y asociaciones de empresas privadas y públicas (ASEXMA y Asociación de Exportadores); ella habría gestado varios mecanismos de promoción de exportaciones del período (Pietrobelli, 1993; Ossa, 1993).

ción de compromisos pluri y multilaterales¹⁵. Así, la política comercial de los noventa se caracteriza por sus arduas negociaciones y reformas.

La política de competitividad, que integra dimensiones de fomento exportador, productivo - tecnológico y regulatorio, está orientada hacia una "segunda fase exportadora". Esta idea, que originalmente implicaba un avance hacia productos de mayor valor agregado, incorpora más tarde nuevos elementos: una mayor articulación del aparato productivo, mejoras de calidad, desarrollo de factores calificados, encadenamientos en torno a recursos naturales (cluster), inversión externa que realizan empresas nacionales y exportaciones de servicios (Díaz y Ramos, 1998, Díaz en Agenda 2010, 1998). En principio, estos objetivos debían orientar el conjunto de políticas para mejorar la calidad de la inserción internacional del país (ver Anexo 2).

La apertura negociada, por su parte, al mismo tiempo que respondía a los propósitos de reinserción política, representaba una reacción a la dinámica de conformación de bloques comerciales (Unión Europea, NAFTA, APEC, MERCOSUR), con los cuales el gobierno acordaría a lo largo de la década compromisos de variada índole. La prioridad otorgada en ese esquema a países de América Latina y el Caribe, más definida en el segundo gobierno de la Concertación, se justifica por razones históricas y de intentos de reorientación de su patrón de exportaciones hacia productos de "mayor valor agregado" (idea de "segunda fase exportadora")¹⁶. Las negociaciones bilaterales no sólo han intentado abrir mercados para el desarrollo exportador de bienes, sino además estabilizar las condiciones de acceso (muchas veces inestables en la región), eliminar barreras no arancelarias, asegurar condiciones de competencia en terceros mercados y profundizar otras dimensiones del comercio - como los servicios y las inversiones. Estos son beneficios que la sola apertura unilateral no asegura y que los avances multilaterales pueden tardar en conseguir. Además, estos acuerdos conllevan una disminución de costos de transacción en las relaciones económicas internacionales (Valdés, 1998). Esta estrategia ha sido denominada de "regionalismo abierto", por tratarse de una apertura preferencial que, sin embargo, se propone ir ampliando sectores, temas y países con los cuales se efectúan los acuerdos comerciales.

Los acuerdos bilaterales y plurilaterales en que el país está involucrado suponen permanentes negociaciones en una diversidad de temas, que en buena medida se han definido por el proceso y resultados de la Ronda Uruguay. Se configura así una tarea compleja para los agentes

¹⁵ La rebaja unilateral da nuevos pasos de profundización en 1991 y en 1999 (ver Anexo 1).

¹⁶ Ver referencias en Wilhelmy y Lazo (1997), Pizarro (1994).

relevantes, que exige coordinar propósitos en el marco de una orientación estratégica. Baste señalar que desde 1991 el gobierno ha suscrito acuerdos bilaterales con nueve países y dos bloques de integración – MERCOSUR y Unión Europea – y participa de arreglos y compromisos pluri y multilaterales en ALADI, APEC, ALCA y OMC¹⁷. Todos los acuerdos comparten objetivos básicos, como son establecer un espacio económico ampliado en términos de bienes, servicios y factores; ampliar, diversificar y facilitar el intercambio comercial; alcanzar disciplinas comerciales que aseguren el adecuado acceso a mercados; y estimular inversiones. Por otra parte, se encuentran diferencias en aspectos como amplitud y velocidad de la liberalización, temas considerados, reglas acordadas y profundidad de compromisos, las que responden a la trayectoria de las relaciones con los socios y a los alcances específicos de la normativa multilateral (Valdés, 1998).

Las evaluaciones globales que se han hecho sobre el desempeño comercial desde 1990, si bien constatan la persistencia del crecimiento y diversificación de las exportaciones hasta antes de la crisis internacional que irrumpió en 1997, han puesto también de relieve el notable crecimiento importador, con persistentes déficit de cuenta corriente, y el relativo desaceleramiento en la dinámica exportadora desde 1993-94. Este fenómeno respondería en parte a las condiciones macroeconómicas, en particular la apreciación del peso y las altas tasas de interés, pero también a condiciones estructurales (Díaz y Ramos, 1998). Entre ellas se cuentan el déficit de inversión en factores calificados, como la tecnología y la capacitación, y las dificultades de acceso al mercado de capitales de segmentos significativos de la producción. Estos son los desafíos que impulsan la actual revisión y discusión de la estrategia de inserción, en la que no son ajenas la estrategia de acuerdos comerciales y las políticas de competitividad implementadas.

III. POLÍTICA COMERCIAL Y CAMBIO ORGANIZACIONAL EN LOS NOVENTA

La revisión de cambios organizacionales que se hace a continua-

¹⁷ Los acuerdos bilaterales y su fecha de entrada en vigencia es como sigue: Bolivia (1993), Canadá (1997), Colombia (1994), Ecuador (1995), Mercosur (1996), México (1992 y 1999), Perú (1998), Unión Europea (1996) y Venezuela (1993) (ver web, DIRECON). El acuerdo de alcance parcial con Cuba firmado en 1998 aún no entra en vigencia. Al mismo tiempo que trabaja en las profundizaciones o ampliaciones de varios de estos acuerdos, el gobierno también se encuentra negociando en la actualidad con Centroamérica y evaluando posibilidades con Corea. Con casi todos estos países se han firmado además Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones (APPIs) (DIRECON, 1998b).

ción, respecto a los agentes públicos y privados así como a sus vínculos, intentará tener presente tanto las implicancias del cambio de estrategia como las diversas visiones que los agentes tienen respecto a las propuestas y decisiones en política comercial. En este ámbito, las transformaciones derivan en buena medida de las negociaciones comerciales¹⁸. La emergencia y reestructuración de agentes en relación con el viraje de la estrategia comercial y las reorientaciones de políticas presentan una evolución durante los noventa que no puede aislarse de la orientación que toma toda la relación entre agentes.

La reconfiguración de relaciones entre gobierno y sector privado empresarial, en particular después de la crisis de 1982, muestra una tendencia de acercamiento que continúa y se intensifica con la transición democrática. Ha sido una característica de los gobiernos de la transición en los noventa el intento de incorporar a los grandes actores sociales a las decisiones del ámbito económico-social, en un proceso de "diálogo social". Una instancia inédita en este contexto es el Foro de Desarrollo Productivo, de carácter tripartito, cuyo quehacer central en 1998/99 - "Proyecto Agenda 2010" - ha tenido como propósito definir una visión estratégica del desarrollo nacional¹⁹. Los rediseños organizacionales en CORFO y PROCHILE constituyen otros ejemplos más específicos bajo la orientación hacia una mayor articulación con el sector privado; ellos se caracterizan por fomentar una creciente participación privada, asociatividad, efectos demostrativos y desarrollo de mercados, y contemplan además "agentes intermediarios" para la implementación de políticas²⁰.

Una evaluación en términos globales señala que la relación entre agentes públicos y privados es una instancia que muestra diversos déficit y bajo "capital social"²¹ (Lahera, 1998). Estas deficiencias se refieren, con matices, a la cooperación gobierno-empresarios, particularmente en el plano de desarrollo de la competitividad y políticas de PYMES, así como a la distribución de responsabilidades en materia de desarrollo tecnológico. Por otra parte, la ausencia de ciertos actores en la discusión y definiciones

¹⁸ Para lo que sigue resultan muy relevantes las entrevistas efectuadas en el marco del proyecto citado en nota 1/.

¹⁹ Ver trabajo de Muñoz en este mismo libro.

²⁰ Instrumentos como los Profos de CORFO son un buen ejemplo de ello (Muñoz, 1996; Montero, 1997 y trabajo de Maggi en este libro). A esto se agrega un trabajo desarrollado en 1998 por el Ministerio de Economía, denominado "Observatorio de Desarrollo Productivo", que convoca a personas del ámbito público y privado para efectuar diagnósticos y propuestas, particularmente en el sector industrial (Ministerio de Economía, 1998b).

²¹ El "capital social" es un concepto asociado a la riqueza de instituciones que facilitan la interacción entre los individuos, y entre los individuos y el Estado.

resulta más nítida en este ámbito de la política económica, pudiendo eventualmente restringir la efectividad de la institucionalidad construida.

En este marco, la percepción empresarial respecto al viraje de la estrategia en el ámbito comercial ha evolucionado hacia una mayor convergencia con la propuesta gubernamental, condicionada al mismo tiempo por la demanda de evaluación de resultados. La posición gremial fue inicialmente de rechazo, por considerar que la nueva estrategia desvirtuaba la liberalización unilateral, política respecto a la cual el empresariado se muestra proclive. Los gremios también han hecho notar la falta de una estrategia coherente, la necesidad de anticipar otras tareas en materia de competitividad (infraestructura, capacitación), de resolver los problemas de apreciación cambiaria y el requisito de una mayor articulación al interior del sector público para enfrentar las negociaciones (ver Anexos 4 y 5)²². Al interior de esta nueva estrategia, y en el marco de un relativo consenso respecto al modelo exportador, las posiciones más discrepantes han sido las de productores agrícolas tradicionales por un lado y exportadores de manufacturas por otro. En un plano más global, hay que destacar que los avances hacia el trabajo conjunto gobierno-empresarios se producen a pesar de que el distanciamiento en el discurso ideológico de los actores no ha sido superado (Montero, 1997).

1. Transformaciones al interior del sector público

Cabe señalar en primer lugar que es responsabilidad del Presidente de la República formular y aplicar las políticas relacionadas con el comercio, básicamente a través de los Ministerios de Hacienda, de Economía y de Relaciones Exteriores (MRE)²³. Este último ministerio asume tales tareas a través de la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON).

A inicios de los noventa las principales decisiones de política comercial estaban a cargo del Ministerio de Hacienda y el Banco Central, mientras que la ejecución de políticas que afectan al comercio era de responsabilidad principalmente de la DIRECON, que asumía la gestión de relaciones bi y multilaterales, la promoción de exportaciones, y la coordinación de las oficinas comerciales en el exterior. Por otra parte, en 1990

²² Ver Montero y Federici (1997) y Robledo (1997). De acuerdo a este último, la evaluación positiva de los gremios empresariales sobre la gestión de política exterior estaba enmarcada en una visión divergente respecto a la marcha y agenda democratizadora y modernizadora del país.

²³ La ley 18840 que otorga autonomía al Banco Central, promulgada en 1989, le asigna esta competencia al Presidente (GATT, 1991:14-15).

se dicta la ley del Congreso Nacional que permite reinstaurar sus tareas legislativas, donde se incluyen entre otros los tratados internacionales (que tienen rango de leyes ordinarias) (GATT, 1991)²⁴. A partir de ese momento, los ministerios económicos - Economía, Hacienda - y de Relaciones Exteriores comenzaron a apreciar la importancia de la articulación de los aspectos políticos y económicos en la política externa, argumentando que, en el caso de un país pequeño y alejado de los grandes centros económicos, las funciones de información, representación y negociación debían estar más integradas²⁵. Por su parte, los avances en el grado de internacionalización y en la implementación del modelo aperturista le iban otorgando un mayor peso a los temas económicos en la política exterior (van Klaveren, 1998).

La distribución regional de las negociaciones entre los ministerios dio lugar en la primera parte de los noventa a desaveniencias debido a posiciones discrepantes al interior del gobierno respecto a las áreas prioritarias de negociación, particularmente América Latina versus Estados Unidos (NAFTA), defendidas por la Cancillería y el Ministerio de Hacienda, respectivamente. Este dilema quedó superado por las demoras en las negociaciones con dicho país. Por otra parte, el Ministerio de Economía, junto con participar en el ámbito de América Latina, tenía también a su cargo la Unión Europea (van Klaveren, 1998). Prioridades de naturaleza más política que económica en dicho período habrían quitado el rol protagónico a Relaciones Exteriores en los nuevos temas, dando inicialmente mayor peso a los ministerios económicos (Capellán, 1998).

Sin embargo, la celeridad que adquiere la política de acuerdos y los requerimientos de coordinación en estas materias plantean notables necesidades de reestructuración al interior de algunos organismos públicos. Esto afecta de un modo particular a la Cancillería, en la que una organización por áreas geográficas y temas funcionales reemplazaría con ventajas la tradicional división entre asuntos políticos y económicos. Si bien un discutido proyecto de ley orgánica para el organismo no ha podido avanzar, un conjunto de reestructuraciones graduales han permitido responder a los nuevos requerimientos y, en particular, conformar equipos negociadores altamente profesionalizados en la DIRECON, que no existían a inicios de los noventa (van Klaveren, 1998). Con ello, la Cancillería ha logrado asumir la coordinación de los procesos negociadores, configurar unidades especializadas para el diseño de políticas

²⁴ Se trata de una ley orgánica constitucional (L.18891), referida a materias de la Constitución de 1980.

²⁵ En particular, el Ministro de Relaciones Exteriores (en 1994) visualiza su Ministerio como un nexo entre los requerimientos público y privado de la acción en el exterior (Tomic, 1996).

específicas, “escritorios” por regiones o países para adoptar un enfoque integrado de política exterior, y establecer enlaces permanentes en otros ministerios con estos mismos propósitos (Capellán, 1998)²⁶.

Luego de la evolución descrita, puede apreciarse en la actualidad una distribución relativamente más clara de las funciones vinculadas a la política comercial, que involucra a los siguientes organismos²⁷:

- DIRECON/MRE a cargo de la gestión, negociación, coordinación y seguimiento de los acuerdos comerciales bi, pluri y multilaterales, además de la promoción exportadora (esta última vía PROCHILE);
- el Ministerio de Economía, que debe diseñar un “plan general de política comercial” en el contexto de sus tareas de fomento productivo, centra sus labores en: i) la adecuación y generación de instrumentos de competitividad en coordinación con la CORFO, y ii) la regulación, con superintendencias temáticas, el Servicio Nacional del Consumidor y la Fiscalía Nacional Económica. Este ministerio también se encarga de implementar las regulaciones de propiedad intelectual, preside el Comité Interministerial de Desarrollo Productivo y ejerce la secretaría ejecutiva del Comité de Inversiones Extranjeras;
- el Ministerio de Hacienda es el encargado de administrar la aplicación de impuestos de comercio exterior a través del Servicio Nacional de Aduanas, así como de coordinar negociaciones y acuerdos en el ámbito financiero y de inversiones, y presidir el Comité de Comercio Exterior²⁸. Dirigió la discusión sobre rebaja de aranceles y coordinó las recientes propuestas sobre mecanismos de defensa comercial como salvaguardias y antidumping;
- los tres anteriores junto a otros ministerios sectoriales - en especial Agricultura y Transporte - y organismos como el Banco Central, participan además en las negociaciones a distinto nivel, con distintas responsabilidades que dependen de los temas prioritarios en cada negociación y gestión de acuerdos. La distribución de tareas entre organismos atiende a la complejidad y especificidad que pueden adquirir en

²⁶ Según entrevistas a funcionarios de DIRECON (entre enero y mayo de 1998), las reestructuraciones y la movilidad de funcionarios son significativas al interior de su División de negociaciones. Esta unidad, que ha evolucionado en los últimos años, se caracteriza por una organización altamente flexible - en la conformación de equipos técnicos y negociadores - donde se comparte información y se trabaja a base de confianza, factores que se traducen, a su vez, en una alta motivación. De todos modos, este organismo ha iniciado esfuerzos de revisión desde 1997, para responder mejor a sus tareas y a la velocidad de los acontecimientos.

²⁷ Antecedentes generales de los organismos públicos se encuentran en web de la Presidencia: www.presidencia.cl, y en Mensajes Presidenciales 1991-98; ver también Recuadro 1.

²⁸ Ver Mensaje (1998:104).

el ámbito comercial temas como servicios, subsidios, propiedad intelectual, inversiones, procedimientos aduaneros, y acuerdos de transporte, entre otros,

- el Ministerio de Agricultura tiene protagonismo en la formulación de criterios de negociación en materia de comercio exterior agrícola, así como en la promoción y certificación de exportaciones agropecuarias,
- el Banco Central, además de su rol en política cambiaria y su participación en las gestiones del comercio exterior, participa en las negociaciones de acuerdos financieros y de inversiones, y asume la secretaría técnica de la Comisión nacional encargada de investigar la existencia de distorsiones en el precio de las mercaderías importadas²⁹.

Respecto a los mecanismos explícitos de articulación entre organismos del sector público, en 1990 se creó el Ministerio Secretaría General de la Presidencia para asumir la coordinación de las políticas de gobierno. Por esta vía se han instaurado diversos Comités interministeriales, entre ellos uno encargado de la Política Exterior. Este esfuerzo se profundizó entre 1992 y 1993 en materias de política comercial, buscando una mejor coordinación tanto al interior del sector público como con el sector privado, para lo cual fueron creadas instancias a distintos niveles de autoridad (ver Recuadro 1).

RECUADRO 1: Coordinación para las negociaciones

Comité Interministerial de Negociaciones Económicas Internacionales creado en 1995, que refuerza el diseño de 1992. Bajo la presidencia del Ministro de Relaciones Exteriores, y con la participación además de los Ministerios de Hacienda, Economía y Secretaría General de la Presidencia, tiene como función asesorar y proponer al Presidente políticas específicas en tales ámbitos, para lo cual cuenta además con dos órganos de apoyo, un Comité de Negociadores y un Comité de Participación del Sector Privado.

El *Comité de Negociadores*, presidido por el director de la DIRECON y con la participación de representantes ministeriales y de los coordinadores de cada equipo negociador, debe examinar los diferentes procesos de negociación y proponer agenda al Comité Interministerial. Para su tareas puede invitar además funcionarios, académicos o personeros del sector privado, reconocidos en estas materias.

El *Comité de Participación del Sector Privado*, presidido por el Ministro de Economía, junto a otros Ministerios y la DIRECON, incorpora representantes empresariales y de trabajadores así como otras personalidades. Su función como órgano asesor es informar al sector privado y conocer su opinión sobre la marcha de las negociaciones económicas. (Fuente: Decreto 419 del 7.4.95)

²⁹ Esta Comisión está integrada por la Fiscalía Nacional Económica, el Banco Central de Chile, la Dirección General de Aduanas y los Ministerios de Hacienda, de Economía y de Relaciones Exteriores (Banco Central, 1994).

Los mecanismos de coordinación mencionados, perfeccionados en 1995, fortalecen las políticas de negociaciones económicas internacionales, probablemente en respuesta a las diferencias y desaveniencias entre distintos ministerios respecto a las áreas prioritarias que ya se han planteado. Con todo, evaluaciones efectuadas alrededor de 1995 sobre la institucionalidad de las políticas en el ámbito de promoción de exportaciones detectaban todavía insuficiencias en la coordinación con los diversos organismos de fomento productivo y los responsables de la capacitación y de la generación de tecnologías, de la política macroeconómica, y de las actividades en el exterior (Tomic, 1996).

El trabajo permanente de las comisiones administradoras de los acuerdos comerciales, la adecuación de instrumentos a la OMC y la resolución de conflictos comerciales constituyen instancias adicionales que han contribuido a la articulación tanto al interior del sector público como de éste con el privado³⁰. Finalmente, otro elemento que puede haber contribuido a esta mayor articulación es la movilidad de funcionarios entre las agencias relacionadas, entre los ministerios señalados y otros sectoriales, entre oficinas nacionales y representaciones comerciales y de negociación - ya sea en otros países o en organismos multilaterales - y también del sector público al privado³¹.

A pesar de los esfuerzos de coordinación señalados, el proceso de formulación e implementación de la política comercial no ha estado exento de conflictos, ni tampoco ha alcanzado una total coherencia de objetivos y prioridades, sea en temas como en instrumentos. De hecho, a lo largo de los noventa, se han podido apreciar distintas visiones entre organismos públicos respecto a la orientación e implementación de la estrategia de inserción. Entre los aspectos controvertidos se encuentran, por ejemplo, el contenido de la segunda fase exportadora, el manejo del

³⁰ Un ejemplo es el Plan de Competitividad, una de cuyas orientaciones es la adecuación de instrumentos a la OMC; este Plan fue formulado en el seno del Comité Interministerial de Desarrollo Productivo, coordinado por el Ministerio de Economía, en base a recomendaciones del sector privado y de órganos del sector público como CORFO, PROCHILE y SENCE (Ministerio de Economía, 1998a). Otro caso ocurrió en la controversia del salmón; ante la acusación de dumping y subsidios efectuada por Estados Unidos, el gobierno de Chile se hizo parte en la investigación, para lo cual la DIRECON coordinó un grupo de trabajo técnico con personas provenientes del sector público, la embajada de Chile en Estados Unidos y el sector privado (DIRECON, 1998b).

³¹ Algunos casos: el anterior director de la DIRECON - nombrado recientemente Ministro del MRE - participó en las negociaciones iniciales con Canadá desde el Ministerio de Hacienda; otro Director anterior del mismo organismo fue nombrado Ministro de Agricultura y, más recientemente, Ministro Secretario General de Gobierno; los actuales encargados de SOFOFA y de ASEXMA para la relación con el gobierno en temas internacionales fueron antes funcionarios de la DIRECON.

tipo de cambio, la prioridad y ritmo de los acuerdos, la homogeneidad, ritmos y oportunidad de la rebaja arancelaria, y el uso de recursos liberados por la adecuación de instrumentos a la OMC.

En forma sobresimplificada, se puede identificar como protagonistas en tales diferencias, por una parte, a los ministerios de Economía y Agricultura, interesados en avanzar en la implementación de la segunda fase, en la orientación de recursos al fomento productivo, en atender a los problemas de apreciación y necesidades de reconversión, y en detectar los efectos de la rebaja arancelaria y la necesidad de compensación a los sectores vulnerables. Por otra parte, están el Ministerio de Hacienda y el Banco Central, impulsando el primero la rebaja arancelaria uniforme y supervisando el equilibrio de las cuentas fiscales, mientras el segundo define la política monetaria y sus efectos en el tipo de cambio. Finalmente, actúa el Ministerio de Relaciones Exteriores como principal impulsor de los acuerdos bilaterales y de la participación en las instancias multilaterales.

También se han observado posiciones divergentes en la nueva discusión respecto a la incorporación de Chile al MERCOSUR. El Ministerio de Relaciones Exteriores se muestra proclive a dar este paso, en vista de la oportunidad que ella representa de participar en las negociaciones que actualmente estaría iniciando el bloque con otras áreas económicas³². Otros ministerios, en cambio, como Agricultura y Hacienda, han manifestado reservas con distintos argumentos, considerando, por una parte, que no estarían dadas las condiciones debido a las distancias entre el arancel externo común del bloque y los aranceles en reducción en Chile, y por otra, que el ingreso al MERCOSUR entraría en “contradicción” con la idea de regionalismo abierto e implicaría una pérdida de soberanía.

Finalmente, el emergente protagonismo de parlamentarios en varias de las últimas discusiones relativas a política comercial agrega nuevas demandas de articulación en el ámbito público, particularmente en lo que respecta a la aprobación de acuerdos comerciales. En esta materia, los equipos económicos del Congreso estarían reclamando mayores competencias, como empezó a plantearse con fuerza desde el Acuerdo comercial con Perú, firmado a mediados de 1998. El más reciente de estos episodios se ha referido a los protocolos de extensión del Acuerdo con Bolivia decretados por el gobierno. Tales casos han abierto una discusión sobre la constitucionalidad de los procedimientos aplicados en la

³² Las dimensiones políticas, además de las comerciales, son planteadas con fuerza por las autoridades de la Cancillería (ver, por ejemplo, “Integración plena a MERCOSUR: el acertijo de Insulza”, *El Mercurio*, 17.1.99)

aprobación de los acuerdos, no obstante estar ellos adscritos a la ALADI, que se considera el marco legal para la mayor parte de las negociaciones bilaterales.

2. Transformaciones al interior del sector privado

Paralelamente a la reestructuración en el sector público, se han producido también ciertas transformaciones al interior del sector privado. Ellas se manifiestan particularmente en las representaciones empresariales y derivan tanto de la dinámica en sus roles que resulta de las reformas, como del cambio en el patrón de especialización exportadora y de las demandas que genera el propio proceso de apertura. Se ha generado así un constante proceso de reestructuraciones de antiguas organizaciones y de emergencia de otras nuevas

En general, la reestructuración al interior de los gremios preexistentes parece seguir un patrón de tecnificación y especialización que es común con otras experiencias internacionales³³. La inserción internacional en particular, ha ido adquiriendo especial importancia en las prioridades de trabajo de los históricos agentes articuladores del sector privado en Chile, la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) y la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA). Ambas entidades han generado organizaciones ad hoc para enfrentar los acuerdos y negociaciones, la Comisión de Acuerdos y Relaciones Económicas Internacionales en la CPC y el Comité de Negociaciones Internacionales y el Consejo del Área de Relaciones Internacionales en la SOFOFA. Ellas juegan roles crecientes en la información a sus asociados, en la captación de sus preocupaciones en estos temas y en las evaluaciones de las negociaciones y de sus resultados³⁴. Más recientemente, la Cámara de Comercio de Santiago (CCS) ha adquirido también un rol coordinador particular en materia de servicios, formando el Comité de Empresas Exportadoras de Servicios (CES) y acompañando las negociaciones en este ámbito.

Respecto a la emergencia de nuevos gremios, cabe destacar la Corporación Nacional de Exportadores, creada a fines de los ochenta a inicia-

³³ La reestructuración implica cambios que apuntan a una mayor tecnificación del personal; a la priorización, profundización y cambio en las formas de organizar las tareas en ciertos temas (comercio internacional, entre ellos); y a la promoción del desarrollo y prestación de servicios, más allá de las tradicionales tareas de reivindicación (León, 1995).

³⁴ La Comisión de la CPC, que concentraba el mayor número de participantes dentro de las 10 comisiones permanentes del organismo, organiza unidades especiales de discusión para cada una de las negociaciones en curso (Robledo, 1997). Actualmente, la Comisión citada más la encargada de Europa aparecen entre las 12 comisiones de labor sectorial de la CPC (CPC, 1998).

tiva de algunos sectores no tradicionales que no se veían representados por las organizaciones existentes. La Corporación representa no sólo a empresas exportadoras en sectores industriales importantes sino también a las distintas actividades asociadas a la cadena exportadora. Si bien ella está representada en la SOFOFA, contiene a su vez a diversos gremios que también están presentes directamente en esa Sociedad. La Corporación participa especialmente en las diversas discusiones relativas a la competitividad, promoción de exportaciones y sistema multilateral de comercio³⁵.

Los cambios organizacionales en los gremios sectoriales adoptan, a su vez, diferentes expresiones. En el sector agrícola, existen a nivel nacional dos grandes organizaciones: la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) y la Confederación de Productores Agrícolas (CPA). La primera, representada a su vez en la CPC, se ha identificado tradicionalmente con los grandes empresarios y luego con aquellos exitosamente incorporados al proceso de modernización. A partir de reformas en su institucionalidad, en 1994, la SNA ha logrado la representación del sector empresarial agrícola en su conjunto, con lo que deja atrás, de algún modo, las antiguas rivalidades con la CPA y el Consorcio de Sociedades Agrícolas del Sur (CAS) y tiende así a superar la pronunciada atomización regional del sector³⁶.

Por otra parte, adquieren creciente importancia en el sector agrícola los gremios especializados, articuladores de intereses específicos, al mismo tiempo que la "afiliación múltiple" va resultando funcional a la expresión de diversas necesidades (Gómez, 1998). En éste como en otros sectores, gremios y empresas participan en asociaciones que representan diversos intereses, muchas veces en conflicto, tales como productores (FEDEFruta, CORMA), exportadores no tradicionales (Asociación de Exportadores) y exportadores agroindustriales (FEPACH, Asociación de Exportadores de Vinos)³⁷.

Diversos analistas señalan que estos gremios, aunque visibles a la opinión pública, han tenido un aprendizaje tardío y reacciones algo lentas para avanzar desde una postura defensiva-reactiva tradicional a otra proactiva y más ágil en materia de negociaciones e inserción, por ejemplo, efectuando evaluaciones anticipadas de acuerdos o con una visión de las potencialidades derivadas de éstos.

³⁵ Entrevista a su Presidente (agosto, 1998).

³⁶ El sector lácteo mostraba claramente dicha dispersión gremial (Dirven y Ortega, 1998).

³⁷ De hecho, las últimas organizaciones nombradas pertenecen a la SOFOFA. La primera de ellas - FEPACH - es presentada como una "asociación de desarrollo", que habría pasado de la representación de un grupo de interés a una actividad colaborativa del Estado para competir en mercados externos (Pérez-Alemán, 1997).

En el sector industrial se reconocen dos grandes entes aglutinadores, la SOFOFA ya mencionada y la Asociación de Exportadores de Manufacturas (ASEXMA). Para ambos, la dinámica de apertura de la economía de los años noventa ha significado una gran transformación tanto respecto a la representatividad de los gremios³⁸, como en el desarrollo de sus formas de operar, de relacionarse con el sector público y también en su articulación con otros gremios suprasectoriales como la CPC y la Corporación Nacional de Exportadores. La mayor parte de los organismos citados tienen una fuerte presencia de grandes empresas, de modo que ASEXMA - que a su vez participa en SOFOFA y en la Corporación de Exportadores - es identificada como más representativa de las empresas pequeñas y medianas (PYMES), estrato de empresas a las que de hecho orienta sus actividades. El origen de ASEXMA, a mediados de los ochenta, se vincula a la preocupación por un mayor valor agregado en las exportaciones y, por tanto, representaría mejor a las exportaciones no tradicionales o manufacturas de "segunda fase". Por tales características, no es de extrañar que, aunque se coordine regularmente con SOFOFA, manifieste ideas diferentes en algunas materias³⁹.

En el ámbito privado del sector servicios existe una variedad de gremios que representan empresas en sectores específicos, como la Cámara Chilena de la Construcción, la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras y la Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs), por citar algunos. Esta dispersión refleja la heterogeneidad existente al interior del sector y la especificidad presente al momento de negociar, a pesar de estar a su vez representados en la CPC. Sólo en 1996 se gestó el Comité de Empresas Exportadoras de Servicios (CES), coordinado por la Cámara de Comercio de Santiago, que se ha propuesto entre sus principales tareas la incorporación del sector en las negociaciones de acuerdos comerciales a todo nivel.

La articulación entre gremios del sector privado, por su parte, se produce en dos niveles. El primero opera en representaciones horizontales suprasectoriales y supragremiales como son CPC, SOFOFA y SNA. El segundo se debe a los cruces de participación vertical entre gremios y empresas, como la participación simultánea de ASEXMA en la SOFOFA y en la Corporación de Exportadores. Un nivel más específico de articulación se produce como consecuencia de la variedad de comités creados con tal fin, tanto al interior del sector privado como en su relación con el

³⁸ Por ejemplo, sólo en el período 1997/98, se incorporaron a la SOFOFA los principales gremios representantes de las empresas productoras y exportadoras de salmón, vino y de la pesca (SFF, 1998).

³⁹ Respecto a la rebaja arancelaria y a la negociación en curso con Bolivia, habría existido una predisposición más favorable en SOFOFA.

sector público. Las dificultades de coordinación, que han quedado de manifiesto por visiones encontradas en determinados temas, se han atribuido a las formas de articulación vertical y a la dificultad de verse representados a través de un sólo interlocutor. Sin embargo, no habría que perder de vista que la velocidad de los acontecimientos a veces hace difícil disponer de mayores espacios de información y consulta.

En forma similar a lo que ocurre en el sector público, las diferentes posiciones en materias de política comercial también adquieren mucha fuerza en el ámbito privado, revelando intereses discrepantes según la ubicación de empresas y sectores en el proceso productivo. Las diferencias son muy marcadas respecto a la estrategia de acuerdos, especialmente entre gremios industriales y agrícolas⁴⁰, y a la prioridad de los acuerdos referentes a la rebaja unilateral y otras tareas de competitividad. De algún modo, los gremios también han sido parte de la discusión sobre la segunda fase exportadora (Montero y Federici, 1997). Los gremios representativos de las PYMES suelen tener también posiciones algo diferentes respecto a algunos componentes de la política comercial, las que se expresan en una actitud claramente favorable a los acuerdos bilaterales pero más crítica respecto a la rebaja de aranceles y, en la práctica, más activa en relación a los instrumentos de defensa comercial⁴¹. Los sectores de servicios, por su parte, han mostrado un mayor interés por las facilidades en materia de inversiones, como los acuerdos de doble tributación, o en favor del movimiento de personas, asociado a la prestación de servicios en otros mercados.

Por otra parte, hay que considerar que las distintas posiciones y prioridades respecto a diferentes niveles y temas de negociación obedecen no sólo a especificidades productivas sectoriales y a su inserción en el proceso de apertura, sino también a las características de los mercados de destino. En particular, las prioridades difieren en gran medida entre sectores exportadores y sectores sensibles a importaciones y, en aquéllos, entre los que destinan sus ventas básicamente al mercado regional latinoamericano y los que se orientan a la Unión Europea, Estados Unidos o Asia.

⁴⁰ Debe recordarse que, en varios acuerdos significativos, productos "sensibles" del sector agrícola han resultado con plazos de desgravación bastante superiores - hasta 18 años - al resto de los bienes. Ver también Recuadro 2 en sección IV.2.

⁴¹ En la discusión de rebaja arancelaria, planteaban, entre otras cosas, la diferenciación arancelaria (tema aparentemente superado en la discusión de la política comercial chilena), junto con demandar compensaciones por la vía de instrumentos de fomento y del perfeccionamiento de los mecanismos de defensa comercial, argumentando los efectos previsiblemente negativos de la rebaja sumados a los efectos de la crisis internacional.

Con todo, antes que se manifestara la crisis asiática existía una cierta convergencia en el sector privado respecto a la necesidad de definir una estrategia de comercio y detener la apreciación del peso, así como una mayor conformidad con su participación dentro de las negociaciones comerciales. El sector privado comparte, como se ha indicado, una visión relativamente común respecto a los lineamientos básicos del modelo de apertura.

3. Transformaciones en la coordinación entre el sector público y privado

El gobierno ha desarrollado diversos esfuerzos por institucionalizar la relación público-privada en las tareas vinculadas a la política comercial, además de aquellas instancias más globales de coordinación como el Foro de Desarrollo Productivo y el Centro Nacional de la Productividad y la Calidad, asociados al Ministerio de Economía. Por una parte, se encuentra el diseño de instrumentos que explícitamente asignan un rol a gremios empresariales en la implementación de las políticas⁴² y, por otra, arreglos de coordinación institucional como el ya mencionado Comité de Participación del Sector Privado (Ver Recuadro 1). Asimismo, las memorias anuales de los órganos gremiales suprasectoriales – CPC, Corporación de Exportadores – dan cuenta de una participación en forma regular a distintos niveles de gobierno, en Comités y Consejos de órganos públicos, así como en Misiones presidenciales o ministeriales. Por su parte, varios gremios también han diseñado instancias de participación del sector público en sus discusiones.

La adecuación de instrumentos a los compromisos internacionales y los conflictos comerciales han profundizado en el gobierno y el empresariado la preocupación por tener mecanismos e instituciones capaces de anticipar tanto las oportunidades como las condiciones de riesgo que el entorno conlleva⁴³. Tales desafíos ya encuentran algunas respuestas a través de iniciativas como el Plan de Competitividad y el Catastro de Barreras, en los que, bajo iniciativa pública, se ha organizado un trabajo coordinado público-privado. De igual modo, agentes públicos y privados coinciden en señalar que también ha habido una impor-

⁴² Así, por ejemplo, ASEXMA, FEPACH y el Instituto Textil han asumido el rol de “agente operador intermedio” para instrumentos de promoción de exportaciones de PROCHILE (PROCHILE, 1997a,b y 1998b).

⁴³ En el caso del salmón, la investigación y defensa a cargo de la DIRECON se desarrolló en estrecha coordinación con la Asociación de Productores de Salmón y Trucha. En un caso más reciente de controversia en el sector de maderas elaboradas, el gremio pertinente articuló la defensa con el Ministerio de Agricultura (entrevista en CORMA, agosto 1998).

tante experiencia de coordinación y aprendizaje en la promoción de exportaciones y en las tareas que regularmente demandan los acuerdos comerciales. Puede apreciarse entonces, una evaluación positiva de tales contactos, no exenta de matices, en términos de vínculos estrechos, canales abiertos, contacto directo regular y ánimo de receptividad⁴⁴.

A nivel de los sectores, el agrícola presenta una articulación público-privada, que radica de un modo importante en la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias del Ministerio de Agricultura (ODEPA), la que coordina comisiones sectoriales por producto para la discusión de diversos temas. Entre éstos figuran las negociaciones internacionales, coordinadas a su vez con la DIRECON, y las misiones empresariales, que coordina con PROCHILE. Asimismo, hay misiones ministeriales y presidenciales, con participación de agentes empresariales, que juegan un rol clave en la apertura de mercados para el sector. La articulación con otras instancias del Estado, como es el Congreso, se ha dado particularmente a través de Comisiones de Agricultura o comisiones técnicas especiales (Gómez, 1998). Asimismo, en torno al proceso de discusión arancelaria de 1998 se formó una amplia bancada agrícola en el parlamento.

A pesar de tales instancias y de la existencia del Consejo Nacional para el Desarrollo de la Agricultura, han surgido significativos casos de controversia, en particular la incorporación al MERCOSUR, que han rebasado dichos canales formales. Hay distintas percepciones sobre la eficacia de la articulación público-privada en la agricultura. Sin embargo, diversos logros alcanzados en este sector reflejan el poder de incidencia de sus agentes sobre la política comercial, por ejemplo, en la selectividad de algunos instrumentos (bandas de precios, subsidio forestal), en los mayores plazos de desgravación en acuerdos comerciales para sus productos sensibles, en la discusión sobre rebaja arancelaria y compensaciones asociadas para el sector y, más recientemente, en la discusión sobre bandas de precios. Por su parte, el principal gremio del sector forestal, CORMA, estima que la institucionalidad para articularse con el sector público resulta insuficiente, particularmente respecto a la definición de políticas⁴⁵.

Para la mayoría de los gremios industriales, SOFOFA representa el gran referente dentro del sector privado, en materia de información, calidad técnica y negociaciones. Tanto este organismo como ASEXMA y otros gremios "bisagra" estiman que la relación con el gobierno - particularmente la DIRECON - es de gran transparencia y buena calidad en

⁴⁴ Entrevista al Presidente de la Corporación de Exportadores (agosto 1998) y CPC (1998).

⁴⁵ Debe recordarse la recién creada Subsecretaría para el sector.

materia de acuerdos bilaterales⁴⁶. Su evaluación no es tan positiva en lo que respecta a los temas multilaterales - Ronda Uruguay - y a otros espacios como APEC. Al respecto, indican que, si bien existe información sobre los resultados de diversas gestiones o la participación del gobierno en estas áreas, se trata de una relación menos permanente y con instancias de consulta más escasas. En otras palabras, sienten que las posibilidades de propuestas en tales ámbitos están limitadas y, en general, se muestran críticos del manejo de tales temas. Respecto al ALCA, SOFOFA hace una buena evaluación de la relación con DIRECON y también participa, como gremio, en el Foro empresarial de esa instancia de integración. Por su parte, los gremios sectoriales con mayor representación de PYMES, como el Instituto Textil, marcan una buena coordinación con el Ministerio de Economía - CORFO y PROCHILE - en materia de instrumentos de fomento y de promoción de exportaciones.

En el ámbito de los servicios, más allá de las coordinaciones efectuadas a través de la CPC o directamente con los gremios sectoriales, el Comité de Exportaciones (CES/CCS), integrado por representantes de una treintena de gremios y empresas de servicios, participa junto a la DIRECON en materia de negociaciones y cuenta por otra parte con la colaboración de varios organismos públicos en materias de fomento, como PROCHILE, CORFO, DIRECON, el Centro Nacional de la Productividad y la Calidad y la Corporación de Desarrollo Tecnológico de Bienes de Capital⁴⁷. La prioridad otorgada por el gobierno al tema de servicios ha guiado de algún modo la definición de áreas de negociación - en particular el MERCOSUR - y también se manifiesta en el rol jugado en la coordinación de grupos de trabajo de servicios en APEC y en ALCA. Esta prioridad se explica por el desarrollo de estas actividades, por reformas estructurales anticipadas, el desarrollo derivado de la dinámica de exportaciones de bienes y el aprendizaje obtenido en las inversiones externas por parte de empresas nacionales, particulamente en la región (ver Castillo y Alvarez, 1998).

En síntesis, las posiciones de los gremios frente a las propuestas de política comercial del gobierno, aunque presentan diferencias entre ellos, muestran sus mayores críticas en torno a la insuficiencia de la es-

⁴⁶ Un caso puntual es el gremio de la pesca que, si bien mantiene una buena relación con DIRECON (especialmente a través de SOFOFA para los acuerdos), estima que los cambios permanentes en esa repartición suelen dificultar la comunicación (entrevista en SONAPESCA).

⁴⁷ PROCHILE y CORFO han hecho esfuerzos para considerar las especificidades del sector en sus diversos instrumentos de fomento, puesto que muchas veces éstos plantean limitaciones para su aplicación al sector de servicios, por ejemplo en los procesos aduaneros. PROCHILE ha hecho explícita, además, la prioridad otorgada al sector, creando varios comités de empresas de servicios, orientados en general a la exportación para la región.

trategia comercial, a la compensación de la rebaja arancelaria y a la implementación de los acuerdos bilaterales (Montero y Federici, 1997; ver Anexo 4). Sin embargo, en muchos casos estas posturas han tendido a converger con las propuestas del gobierno a través de iniciativas complementarias y compensaciones para determinados sectores. En todo caso, la discusión sobre estrategia en las actuales condiciones permanece pendiente.

La relación más profunda generada en los noventa entre los sectores público y privado, y más específicamente entre gremios empresariales y gobierno⁴⁸, se asienta en primer lugar en la dinámica económica observada desde mediados de los ochenta. Ella se ha visto facilitada, además, por el consenso relativamente amplio, constatado desde inicios de los noventa, respecto a la estrategia de apertura orientada a las exportaciones. Existe una apreciación positiva entre dichos agentes respecto al signo tomado por esta relación en materia de política comercial; sin embargo, se observa al mismo tiempo la casi sistemática ausencia de otros agentes en tales discusiones.

En primer lugar, en el proceso de transformaciones en la relación entre agentes económicos, puede notarse una significativa ausencia de los actores sindicales, respecto a lo cual Chile estaría bastante rezagado, por ejemplo, en comparación al MERCOSUR⁴⁹. En esta situación pueden influir problemas estructurales derivados de una crisis del movimiento sindical chileno⁵⁰, la que no es ajena a las transformaciones de la economía en su conjunto y a la historia política de las últimas dos décadas. No obstante, también debe señalarse una falta de facilitación por parte del gobierno y de apertura por parte de los empresarios respecto a la modernización de las relaciones laborales. Todo esto se inserta en el marco de la discusión pendiente sobre el tipo de país que se quiere construir.

Sin embargo, el gobierno ha creado espacios que, directa o indirectamente, incorporan a los representantes sindicales a las discusiones sobre la inserción comercial y las negociaciones. Entre ellos, es el Foro de Desarrollo Productivo, de funcionamiento más permanente, el que muestra mayores posibilidades de participación sindical⁵¹. Los analistas

⁴⁸ Esta relación puede diferir de aquellas entre gremios y partidos de gobierno, entre gremios y otras instituciones del Estado o entre agentes privados específicos que se relacionan directamente con el gobierno. En el ámbito del comercio internacional, ver especialmente Montero y Federici, 1997; Robledo, 1997 y Gómez, 1998.

⁴⁹ Antecedentes para este tema fueron recogidos en entrevistas en Fundación Ebert, DIRECON y CNPC.

⁵⁰ El aumento del grado de sindicalización y otros indicadores de recuperación del movimiento fueron significativos entre 1990-92, pero luego habrían entrado en un estancamiento (Espinoza, 1996).

⁵¹ La posición del presidente de la CUT en el Foro de 1996, en el marco de una compleja realidad sindical, indica cierto escepticismo, aunque valora este Foro como instancia tripartita.

perciben de todos modos que el movimiento sindical suele paralizar su participación como un modo de defensa, pero advierten asimismo que algunos niveles del ámbito público pueden adoptar un carácter demasiado tecnocrático.

En forma similar, también se observa escasa presencia en este debate de las agrupaciones de consumidores, de las organizaciones y temáticas ecologistas y de otros agentes de interés en la política comercial. A este respecto, puede notarse que las organizaciones de consumidores, si bien no desempeñan un papel importante en el proceso de formulación de políticas, pueden participar en la fijación de normas técnicas y de calidad (GATT, 1991: 16). Algunas organizaciones ecologistas, por su parte, han adquirido protagonismo, especialmente durante el período de discusión en torno al NAFTA. El sector académico, además de su representación en algunos órganos de discusión de política comercial, se articula con otros actores particularmente a través de consultoría, estudios, publicaciones y apariciones en la prensa⁵². Finalmente, a diferencia de otras experiencias internacionales, no existen órganos independientes que asesoren oficialmente al gobierno en política comercial (OMC, 1997).

IV. DOS INSTANCIAS DE APRENDIZAJE ORGANIZACIONAL PARA LA INSERCIÓN

A fin de ilustrar la especificidad de las transformaciones descritas en los agentes económicos y en sus relaciones, se presentarán a continuación dos funciones de la política comercial que constituyen instancias importantes de aprendizaje positivo: la promoción de exportaciones y las negociaciones comerciales bilaterales; estas últimas han tenido una mayor dinámica en los noventa y presentan lógicas que difieren de las negociaciones a otros niveles (pluri y multilateral). En estos dos ejemplos, se trata de diferentes tipos de vínculos, más directamente con empresas en el caso del fomento exportador y con mediación de los gremios en el caso de las negociaciones.

1. En el fomento exportador

Dado el reconocido papel que juegan las exportaciones en el proceso de inserción, así como la dinámica que ellas han presentado por más de una década, la promoción de exportaciones ha sido una de las

⁵² Este sector participa explícitamente en el cuerpo tripartito de APEC que articula los sectores público, privado y académico.

funciones más valoradas de la política comercial. Desde mediados de los ochenta, se generaron diversos instrumentos destinados a diversificar la oferta exportadora, entre los que se cuentan incentivos tributarios, financieros, aduaneros y de apoyo institucional (Tomic, 1996). A ellos se agrega en los noventa el "acceso a mercados", facilitado por los acuerdos comerciales bilaterales. El desempeño institucional y la simplificación administrativa también contribuirían a explicar el persistente dinamismo exportador (Macario, 1998).

A pesar de lo anterior, se reconoce que el patrón de exportaciones todavía se caracteriza por su alta concentración en mercados, productos y empresas⁵³. Por esta razón, el perfeccionamiento del fomento exportador se expresa actualmente en tres líneas de acción: i) la ampliación de la base exportadora, ii) su consolidación, mediante el apoyo a empresas que pierden competitividad, y iii) el desarrollo de nuevos negocios: fomento dirigido a las fases más avanzadas de internacionalización. Esta área de la política exige además, como ya se ha indicado, ajustar varios de sus instrumentos a los compromisos adquiridos internacionalmente (ver las modificaciones recientes a los subsidios a la exportación en Anexo 5).

Para encarar sus nuevos desafíos, el organismo de fomento - PROCHILE - ha definido una estrategia orientada por la "inteligencia de mercados", lo que supone una serie de modernizaciones institucionales, además de su transformación en una Corporación Pública con mayor participación del sector privado⁵⁴. En particular, se propone adaptar sus programas hacia un enfoque basado en el eje "mercado-producto", que enfatizaría la adecuación de oferta exportable hacia mercados más dinámicos (Ministerio de Economía, 1998a). A lo anterior, el Director de la institución agrega la necesidad de un mayor protagonismo en las negociaciones internacionales y la ampliación de su ámbito de acción a temas como la inversión, los servicios y los aspectos ambientales y culturales de las relaciones de comercio (PROCHILE, 1997a).

PROCHILE ha mantenido desde mediados de los ochenta una fluida relación con el sector privado, reconocida positivamente por gremios y empresas. Los servicios y productos que entrega en coordinación directa con empresas incluyen información de mercados externos, soporte para la organización de los comités de exportación, asistencia especializada, soporte

⁵³ Ver las apreciaciones del Ministro de Relaciones Exteriores en el encuentro mundial de organismos de promoción comercial, desarrollado en Santiago del 20-22 de octubre de 1998 (Estrategia, 21.10.98). El Director de PROCHILE indicaba recientemente que sólo el 6% de las 150 mil empresas potencialmente exportadoras están abriéndose al exterior (La Tercera, 17.1.99). Cifras pueden verse en PROCHILE (1998a).

⁵⁴ Un proyecto en este sentido se encuentra actualmente en discusión en el ejecutivo.

logístico y soporte financiero. Sus instrumentos se orientan a exportaciones no tradicionales y nuevos mercados, actuando con criterio de transitoriedad, y su unidad básica de acción es el "Proyecto de Promoción de Exportaciones", definido como un conjunto de actividades desarrolladas por un grupo de empresas, orientado a la penetración de un producto específico en un mercado geográfico específico (Gligo, 1997: 83-86). En su trabajo, el organismo articula una red externa (representaciones/antenas en los países) con una red interna (oficinas en las regiones del país) y fomentan la asociatividad a través de los Comités exportadores, cuya importancia ya fue destacada. Este instrumento ha evolucionado desde la mera información al sector privado hasta la discusión conjunta de estrategias⁵⁵. Además, mantiene un trabajo conjunto con gremios productivo-exportadores bajo la forma de "agentes intermediarios" y mediante consultas regulares a los gremios para la formulación de estrategias (Labarca, 1997)⁵⁶.

Observadores externos estiman que, a pesar de los resultados obtenidos, la función de promoción de exportaciones no estaría dando un apoyo integral al proceso, por varias razones: no existe un único organismo rector de la política de fomento exportador, éste se encuentra poco vinculado al fomento productivo, falta coordinación entre los instrumentos indirectos de fomento exportador (capacitación, tecnología), las instancias de coordinación entre los organismos responsables son débiles y las lógicas de operación de sus instrumentos no son coincidentes (Tomic, 1996; Gligo, 1997). Aunque se estarían produciendo cambios en el sentido de una mayor articulación, las deficiencias anotadas afectarían tanto la institucionalidad pública relacionada como el vínculo público-privado.

2. En las negociaciones comerciales bilaterales

La reorientación de la estrategia comercial en los noventa, que ha llevado a un complejo cuadro de negociaciones con una variedad de países (ver nota 18) y un creciente número de temas, ha inducido un cambio institucional importante. La propuesta gubernamental, que no era totalmente compartida por el conjunto de gremios empresariales en sus inicios, ha ido ganando su adhesión en la medida que se superaron pragmáticamente algunas sensibilidades, que continúa la liberalización unilateral, y que se han percibido algunos resultados positivos concretos en

⁵⁵ Entrevista en PROCHILE, junio 1998.

⁵⁶ ASEXMA, que se autodefine como un "PROCHILE privado", constituye un interlocutor prominente en este ámbito. Sobre el trabajo articulado con gremios, ver PROCHILE, 1997a, b y 1998b. Las apreciaciones sobre la relación con el sector privado provienen de entrevistas a representantes de ASEXMA y la Corporación Nacional de Exportadores. Ver también Tomic (1996) y Macario (1998).

materia de acceso a mercados. También ha mejorado la percepción respecto a tales acuerdos en la medida que avanza la coordinación de organismos al interior del sector público y evoluciona la participación del sector privado en estos procesos.

Por otra parte, dado que existen varios niveles de definición en esta estrategia, emergen visiones diferentes en cuestiones como: ¿qué áreas o países priorizar?, ¿qué alcances y materias en cada uno de estos acuerdos?, ¿qué sectores y en qué calendario?, etc. Estas interrogantes se tornan más complejas ante la necesidad de obtener una evaluación de resultados y de abordar la tarea, aún pendiente, de inscribir tales acuerdos en una estrategia global más clara de inserción internacional⁵⁷.

En el marco de un relativo acuerdo sobre la estrategia de inserción a través de acuerdos bilaterales, la conducción del proceso negociador al interior del sector público ha mostrado desarticulaciones en varios momentos, con prioridades diferentes entre los organismos que asumieron tareas en las distintas áreas. Se ha mostrado ya el esfuerzo por institucionalizar la coordinación, bajo la tutela de la DIRECON/ Ministerio de Relaciones Exteriores (punto III.3.); sin embargo, la profundización de la estrategia ha hecho emerger de nuevo las diferentes visiones que conviven en el sector público. Es el caso de la reciente discusión respecto a la incorporación al MERCOSUR. Por otra parte, con un creciente protagonismo de parte de los parlamentarios en estas materias, los desafíos de coordinación resultan aún más importantes⁵⁸.

Al interior del sector privado, por su parte, se conforman grupos de interés domésticos respecto a las negociaciones bilaterales. Como muestran Montero y Federici (1997), desde las primeras etapas ha habido posiciones divergentes entre los gremios, siendo los más críticos de los acuerdos bilaterales aquéllos del sector agrícola tradicional y los más favorables los exportadores no tradicionales. Las posiciones han tendido a converger, sin embargo, en la medida en que se avanza en la dirección de evaluar los resultados e inscribir tales acuerdos en una política coherente.

Entre los ámbitos de divergencias de los gremios, se encuentran

⁵⁷ Las dificultades de evaluación de los acuerdos derivan del escaso tiempo transcurrido en algunos de ellos, así como de la variedad de factores que inciden simultáneamente en la evolución de las relaciones comerciales entre dos países. De cualquier modo, los principales esfuerzos de análisis pueden verse en Meller y Misraji (1998) y Meller y Donoso (1998).

⁵⁸ Esta situación ha generado, en una primera etapa, un acuerdo básico entre parlamentarios y ejecutivo respecto al proceso que deberían seguir las decisiones sobre acuerdos comerciales, pero no parece del todo resuelto el mecanismo final que se adoptará.

las áreas prioritarias para desarrollar los acuerdos, como ocurrió en el período de discusión de asociación al MERCOSUR (ver Recuadro 2).

RECUADRO 2: Visiones gremiales en la discusión del MERCOSUR

Si bien la asociación al MERCOSUR era apoyada prácticamente por todos los sectores con excepción de los sectores agrícolas, las motivaciones, demandas y cuestionamientos planteados por los distintos gremios resultan muy diferentes. Entre tales apreciaciones, pueden anotarse:

- El gremio agrícola la critica fuertemente por el impacto que tendría el acuerdo sobre amplios sectores de la población y zonas productivas del país y exige, por tanto, medidas en favor de los sectores afectados (SNA),
- los sectores de servicios (incluido el gremio nacional del comercio) le dan su claro apoyo, demandando sin embargo avanzar en la liberalización de los servicios (Cámara de la Construcción, Asociación de Bancos),
- entre los sectores industriales se plantean tareas adicionales, como la privatización de Emporchi (SOFOFA), y perfeccionamientos de la propuesta, como acelerar desgravaciones y definir un nuevo mecanismo de solución de diferencias (Intech),
- el gremio exportador (Corporación de Exportadores) comparte estas últimas ideas, planteando además perfeccionamientos del acuerdo en materia de servicios,
- los exportadores agrícolas no tradicionales proponen programas complementarios para mejorar la competitividad y compensar los costos del acuerdo (Asociación de Exportadores),
- estos mismos gremios junto al de exportadores de manufacturas (ASEXMA) destacan las desventajas potenciales que significaría no firmar el acuerdo,
- el gremio minero (Sonami) apoya totalmente, marcando las ventajas para el sector del cobre (refinado) y la conveniencia de una desgravación más rápida del petróleo,
- finalmente, la organización supra-sectorial apoya el acuerdo con prevenciones respecto al sector agrícola (CPC).

(Fuente: Robledo, 1997)⁵⁹

Además de estas diferencias gremiales, que ilustran la diversidad de posiciones en las negociaciones bilaterales, también la forma de abordar estas negociaciones ha ido evolucionando (ver Anexo 4). Aunque no hay un diseño formal para ellas, la estructuración del sector privado en los noventa fue ordenada en primera instancia por la CPC cuando creó el “Área de negociaciones internacionales” con representación de todos los sectores y delegó en la SOFOFA su secretaría técnica para la coordinación tanto intra sector privado como con el sector público⁶⁰. De acuer-

⁵⁹ El autor recoge la posición de las principales organizaciones empresariales frente al MERCOSUR, expresada mientras se discutía el Acuerdo ante la Comisión Mixta del Congreso Nacional.

⁶⁰ Entrevista en SOFOFA (julio 1998). La importancia asignada al tema en la CPC se revela en un exhaustivo estudio – que cubría alrededor de diez sectores – encargado a inicios de los noventa para evaluar el impacto que tendría el Acuerdo Chile-Estados Unidos, en el marco de un Programa de Estudios especial (PEPALC) (Coeymans y Larraín, 1992).

do a las prioridades de negociación vigentes en cada período, la CPC fue conformando Comisiones por área (1994: MERCOSUR; 1995: Europa y NAFTA/Canadá; 1996: Asia Pacífico) y, paralelamente, los Comités Asesores Empresariales (CASE) para la participación en las negociaciones bilaterales (ACE/TLC) (Robledo, 1997: 188).

Aunque en las negociaciones bilaterales, la SOFOFA representa a todos los sectores de la economía, en determinados momentos la coordinación en torno a temas o productos específicos se ha complicado y la representación ha vuelto a hacerse a través de la CPC. La Confederación también ha intentado rotar la secretaría técnica para diferentes negociaciones (por ejemplo, le asignó la Unión Europea a la Cámara Nacional de Comercio), pero esto ha dado lugar a similares dificultades de coordinación. Si a esto se suma el hecho de que varios gremios y empresas participan en más de una asociación supragremial, con la consiguiente canalización de intereses por más de una vía, se plantean interrogantes respecto a la efectividad de la articulación en el sector privado para enfrentar las negociaciones⁶¹.

La heterogeneidad presente en la forma de abordar las negociaciones tiene un carácter tanto sectorial como por estratos de empresas, lo cual también incide en el tipo de relación con el sector público. Así, por ejemplo, la SOFOFA, como representante del sector industrial, enfrenta actualmente las negociaciones a través de dos instancias: i) el "Comité de Negociaciones Internacionales", integrado por representantes de gremios y empresas asociadas, que hace un seguimiento de la evolución de los acuerdos y define estrategias para cada caso; y ii) el "Consejo del Área de Relaciones Internacionales", que analiza mensualmente el avance de las negociaciones y problemas generales del sector exportador, con la participación de agentes del sector público (SFF, 1998). Algunas de sus empresas o gremios asociados, que participan además en otras coordinadoras gremiales, hacen valer sus puntos de vista también en tales espacios. ASEXMA, por su parte, que es portavoz principalmente de las PYMES, intenta una representación más autónoma, participando además en el principal gremio de exportadores, la Corporación de Exportadores.

Aunque aglutinados en la SNA, entre los gremios del sector agrícola también existe la "afiliación múltiple" y la representación en gremios especializados, que muchas veces formulan sus intereses negociadores de un modo autónomo. Por otra parte, en este sector se levantan

⁶¹ Entrevista en CEPRI. Un referente de interés a este respecto es la Coordinadora de Organizaciones Empresariales para el Comercio Exterior (COECE) en México, creada durante las negociaciones de ese país con USA (Alba, citado en Muñoz, 1996).

interrogantes sobre la pertinencia de tener un solo vocero privado en las negociaciones.

La coordinación y representación del sector exportador de servicios en las negociaciones se daba anteriormente en forma directa desde cada gremio o a través de las ramas con presencia en la CPC, como el comercio, la banca y la construcción. Más recientemente el sector ha generado una institucionalidad propia a través del Comité de Exportadores de Servicios (CES/CCS). El CES asumió un importante rol en las etapas preparatorias del ALCA (a través del Foro Empresarial), como también en las actuales negociaciones, respecto a las cuales, a diferencia de gremios de otros sectores, se muestra especialmente favorable (CES, 1998). Por otra parte, debido a la diversidad de actividades representadas en este Comité, existen de todos modos tareas específicas que son asumidas por los gremios o asociaciones más representativas de cada rama.

Mirando ahora la relación público-privada en las negociaciones bilaterales, ella puede enmarcarse en una reticencia inicial de los gremios respecto a la estrategia de acuerdos, debido a la necesidad de enfrentar previamente otras tareas, como infraestructura y capacitación, y a su preferencia por continuar una apertura unilateral (Montero y Federici, 1997). Los antecedentes para mejorar los vínculos en esta materia se remontan a la "Comisión de Negociaciones Aladi", creada en la SOFOFA a mediados de los ochenta, a instancias de la DIRECON, para convocar a los gremios y constituir una instancia de información del sector público al privado. A partir de los noventa, la articulación más institucionalizada y permanente del gobierno con el sector privado radica en el Comité de Participación del Sector Privado y el Comité de Negociadores, al que son eventualmente invitados representantes del sector privado.

En ámbitos más concretos de las negociaciones bilaterales, y particularmente desde la negociación con el MERCOSUR, la relación pasa en primer lugar desde la DIRECON por la SOFOFA en su calidad de secretaria técnica ya mencionada. Así, las propias tareas de negociación, previa y de seguimiento de los acuerdos – en las "Comisiones Administradoras" –, son las principales instancias de aprendizaje en la relación público-privada, por los desafíos de coordinar información y defender intereses nacionales⁶². Esta relación es heterogénea en términos sectoriales, debido al diverso desarrollo de los distintos gremios o instituciones públicas relacionadas, que a veces encuentran dificultades para identificar o concor-

⁶² Estas tareas son complejas y demandantes, incluyendo frecuentes instancias de toma de decisiones y resolución de conflictos (entrevistas en DIRECON, marzo a agosto de 1998).

dar en el interés comercial. Las representaciones cruzadas entre gremios privados, el aprendizaje de articulación y reestructuraciones graduales al interior del sector público agregan otros elementos de complejidad al vínculo, que han hecho que en varias ocasiones los distintos agentes involucrados hayan debido enfrentar a más de un interlocutor.

En el ámbito del sector agrícola, se ha puesto a prueba duramente la institucionalidad global, de un modo especial durante las negociaciones con el MERCOSUR. Como ya se ha indicado, el principal gremio representativo del sector, la SNA, era también el más importante opositor. El vínculo habitual que existe entre el gremio y el gobierno a través del Ministerio sectorial pierde relevancia en este contexto debido a las diferencias en la posición de este ministerio respecto a las sustentadas por el equipo económico y de relaciones exteriores. Además de las diferentes posiciones entre los gremios y el gobierno respecto al tratado en sí, los primeros planteaban una crítica a la forma en que se han llevado a cabo las negociaciones. Ante esto, pasaron a asumir un peso relevante los parlamentarios que apoyaban la postura gremial, lo que llevó la discusión al nivel de la Presidencia; se reactivó así el Consejo Nacional de Agricultura, desde donde surgió el plan de ayuda especial al sector (Gómez, 1998; ver Recuadro 3).

RECUADRO 3.: La difícil relación público privada en el sector agrícola durante la negociación del MERCOSUR

Se considera este proceso, de marzo a septiembre de 1996, como uno de los conflictos más importantes y prolongados en el sector. Uno de sus estudiosos lo caracteriza distinguiendo tres momentos:

Antecedentes y primeras reacciones: La propuesta de las organizaciones empresariales de considerar los productos agrícolas tradicionales en una "lista de excepciones permanentes" habría contado con el apoyo del Ministerio de Agricultura, en vista de las ventajas comparativas del MERCOSUR. Sin embargo, las negociaciones conducen a "plazos razonables" de 15-18 años para tales productos, lo que encuentra el rechazo de las organizaciones agrícolas y una postura distanciada de las organizaciones campesinas (Muzech). El gobierno, con una actitud vacilante del Ministerio del ramo, acuerda finalmente medidas compensatorias y de modernización del sector. A diferencia de las directivas de los partidos, los parlamentarios – especialmente de zonas rurales - solidarizan con los agricultores. Los gremios no agrícolas apoyan la iniciativa de gobierno, mientras el principal agente supragremial (CPC) propone contemplar políticas de reconversión.

Movilización de los agricultores: A partir de asambleas regionales de agricultores y con el respaldo de la SNA, se planifican "tomas" de carreteras que contarían con apoyo del comercio y de los transportistas. Este movimiento, cuya reivindicación central es la defensa de la ruralidad, se explica de acuerdo a los organizadores por: i) la falta de cumplimiento de la autoridad sectorial respecto a las listas de excepciones, y ii) la forma de llevar a cabo las negociaciones.

La negociación final: Con un considerable apoyo de parlamentarios, el Acuerdo es ratificado por el Congreso, proceso que en sí era considerado un logro por parte del gremio. El Acuerdo incluye un plan de ayuda especial a pequeños y medianos agricultores. Con posterioridad, se produjo la remoción del Ministro del ramo para ser reemplazado por el principal negociador de la asociación del país al MERCOSUR.

(Fuente: Gómez, 1998)

Cabe señalar que discusiones similares, aunque bastante menos conflictivas que en el caso del MERCOSUR, se dieron durante las negociaciones con Canadá (SNA, 1997).

Por otra parte, debido a la reciente creación de la institucionalidad coordinadora en el sector servicios, CES, el sector privado organizado tuvo poca participación en las etapas de negociación del acuerdo con Canadá (primer acuerdo en contemplar la liberalización del sector), en tanto que ha sido más activo en el nuevo acuerdo con México y en las negociaciones para incorporar al sector en el acuerdo con Colombia. En estas negociaciones, el CES está representado en los comités creados por la CPC.

En síntesis, los gremios empresariales, al evaluar su participación en las negociaciones de acuerdos preferenciales, indican una evolución positiva entre los dos gobiernos de la Concertación, sin desconocer que desde el primer gobierno de la Concertación hubo un interés explícito por incorporar al sector privado en estas tareas. En lo que respecta a la información y coordinación pública-privada, la valoran bastante mejor en el caso de los acuerdos bilaterales, con canales fluidos y oportunos, que en relación a los ámbitos pluri y multilateral. Por su parte, el sector público hace una evaluación positiva de la tecnificación y arreglos organizacionales que han ido perfeccionado estos gremios, aunque señala que en ciertas situaciones persisten la diversidad de canales de representación y algunas dificultades para la identificación del interés comercial⁶³.

En cuanto al ámbito laboral, los analistas entrevistados (ver nota 50) coinciden en indicar que la directiva de la Central Unica de Trabajadores (CUT) está consciente de la importancia de las negociaciones comerciales, pero no logra salir del entrapamiento derivado de la falta de equipos representativos y de discusión en el ámbito doméstico, ya sea al interior de la Central o con otros agentes, lo que se manifiesta de un modo particular en la prolongada discusión sobre reformas laborales. También perciben que, en relación a los acuerdos comerciales, los sindicatos estarían en una posición más reactiva que propositiva, con dificultades para priorizar una generación de políticas de reconversión o desarrollo industrial. La discusión desarrollada en torno al NAFTA (1992-94, aproximadamente) constituye una excepción al bajo perfil de visibilidad laboral en estos procesos⁶⁴. En dicho período se formaron

⁶³ Apreciaciones en entrevistas efectuadas en 1998.

⁶⁴ Organizaciones sindicales y ecologistas habrían sido las principales opositoras al NAFTA (Oppenheim, 1997). La influencia de sindicatos de Estados Unidos y Canadá habría operado sobre un sindicalismo débil que aún no lograba definir su propia identidad. Al respecto, una declaración conjunta CUT y AFL-CIO a favor de un acuerdo bilateral con Estados Unidos reflejaba una falta de aprehensiones sobre el Acuerdo, que posibilitaba incluir más que anexar cláusulas

comisiones en DIRECON con trabajadores, pero la especificidad de los temas tratados y el peso de otros conflictos con el gobierno habría dificultado la permanencia de la relación.

En relación con la participación de agentes laborales en estos temas, los analistas perciben que el gobierno ha jugado un escaso papel, caracterizado por la falta de información y su incapacidad para explicar mejor los contenidos de las negociaciones; se requeriría que el apoyo del gobierno se orientara más hacia las organizaciones en su globalidad y no sólo a sus dirigentes. El gobierno, por su parte, ha planteado al mundo sindical que los acuerdos ayudan a regular el funcionamiento de las fuerzas del mercado, contribuyendo a un mayor equilibrio entre países de distinto tamaño y nivel de desarrollo. También está consciente de la complejidad de los temas en discusión y la necesidad de capacitación que requiere el mundo sindical para estar representado dentro de los equipos de negociación; con este fin, estaría dispuesto a conformar equipos de formación⁶⁵. De hecho, se estaría formulando un proyecto de más información y capacitación, por parte de la DIRECON y el Ministerio del Trabajo.

A partir de tales antecedentes puede entenderse que la participación laboral en lo relativo a negociaciones comerciales se haya producido principalmente en instancias internacionales de coordinación sindical, como son la Coordinadora de Centrales de Sindicales del Cono Sur (CCSCS), la Organización Regional Interamericana de Organizaciones Sindicales Libres (ORIT-CIOSL) y las Secretarías Profesionales Internacionales (SPI: regionales o mundiales). Asimismo, las propias instancias de integración van originando espacios de participación de los distintos actores, entre los cuales los sindicatos tienen un rol relevante⁶⁶. Respecto a esta dinámica, cabría preguntarse si esos espacios internacionales de articulación lograrán permear hacia el ámbito doméstico una mejor articulación con otros agentes.

V. NUEVAS CONDICIONANTES Y NECESIDADES

Con los antecedentes presentados, corresponde en este punto final evaluar los desafíos que plantea el nuevo escenario al vínculo públi-

laborales en éste (Alburquerque, 1994). Es probable que esa influencia defina una priorización de los temas estrictamente laborales en las negociaciones, en contraste con visiones más amplias sobre políticas públicas, como parece ocurrir en el ámbito del MERCOSUR.

⁶⁵ Intervención de Juan Gabriel Valdes, recogida en Ensignia y Castillo (1998).

⁶⁶ Esto ocurre en varios niveles, como el Foro Sindical y el Comité de Participación de la Sociedad Civil del ALCA, la Comisión Sindical y el Foro Consultivo Económico Social del MERCOSUR y las instancias de cooperación previstas en el Acuerdo con Canadá.

co-privado, escenario que, aunque está marcado por reestructuraciones y negociaciones permanentes, parece más bien profundizar que alterar dinámicas que ya han estado presentes a lo largo de los noventa. Una interrogante se refiere al curso que tomará la articulación público-privada en el ámbito de la inserción comercial internacional y la influencia que podrá ejercer, en una relación de causa-efecto, sobre la conformación de una estrategia. Sin embargo, en un plano más positivo, cabe también preguntarse cuál es el tipo de vínculo público-privado que podría mejorar el proceso de negociaciones y de definiciones de política comercial para que éstos a su vez contribuyeran a la implementación de una estrategia global más eficaz.

Entre los desafíos que proceden del entorno institucional externo, puede anotarse en primer lugar la próxima ronda de negociaciones multilaterales – “Ronda del Milenio”, que podría lanzarse a fines de año en la III Conferencia ministerial de la OMC, en Seattle⁶⁷. A ello se suma una multiplicidad de foros permanentes con una diversidad de temas de negociación - desde tarifas a políticas laborales - y los conflictos comerciales. Todas estas materias plantean requerimientos muy complejos al desarrollo de la institucionalidad y coordinación público-privada, tanto para la participación en éstos como para el cumplimiento de los compromisos asumidos⁶⁸. El cumplimiento de compromisos supone, por ejemplo, la adecuación de instrumentos y políticas, que se traducen en modificaciones legales o rediseño organizacional. Se suman a lo anterior las posibilidades y limitaciones que resultan de la participación interrelacionada en diversos acuerdos. Esto debe verse en términos de: i) mayor complejidad asociada a la necesidad de compatibilización entre acuerdos, por ejemplo entre MERCOSUR y Canadá; y ii.) poder de negociación o acumulación de fuerzas, como serían por ejemplo las negociaciones conjuntas con el MERCOSUR frente a otros bloques o en el ámbito multilateral. La complejidad de estas demandas hacen cada vez más necesaria una definición más clara de estrategia en el marco de la reorientación planteada en los noventa hacia la apertura vía acuerdos comerciales.

Un avance significativo en dicha definición sería también beneficioso en otros aspectos, como son, por una parte, la potenciación de re-

⁶⁷ Negociaciones que se prevén más rápidas y complejas que en la anterior Ronda Uruguay. Su complejidad deriva, no sólo de la diversidad de materias y posiciones que vienen manifestándose, sino además de la dinámica que han adquirido temas no previstos originalmente en la “Agenda Incorporada” de dicha Ronda.

⁶⁸ Como ilustración, puede notarse que, durante 1999, deben continuar las negociaciones en nueve grupos del ALCA, se prevén reuniones de comisiones administradoras de los varios acuerdos existentes y fases de negociación de nuevos acuerdos bilaterales, además de la preparación para próximas negociaciones multilaterales al menos en agricultura y servicios.

cursos humanos calificados procedentes de los sectores público y privado, y, por otra, la debida articulación entre los planteos que se llevan a los distintos foros. Esta participación de agentes económicos nacionales en distintos foros, como aquellos consultivos económico-sociales del MERCOSUR y del ALCA, donde se encuentran representantes públicos, de asociaciones empresariales, de trabajadores y otros agentes de la sociedad civil, resulta también en un proceso de aprendizaje que podría permearse hacia los niveles de articulación interna. En el caso de APEC, la diversidad y el carácter de los diversos foros que operan en su ámbito - circuito empresarial (PBEC), tripartito que incluye académicos (PECC) y foro intergubernamental (APEC) - han planteado, además, una importante demanda de coordinación del sector público con el sector privado y académico relacionado (Wilhelmy y Lazo, 1997).

Entre los desafíos de carácter interno, deben mencionarse en primer lugar las condiciones macro que habrían afectado durante los noventa el carácter de la inserción internacional del país, exigiendo revisiones mayores en los instrumentos por parte de los agentes involucrados. En segundo lugar, está la multiplicación de protagonismos y la emergencia de distintos puntos de vista en temas de política comercial. De esto hay muchos ejemplos en el último tiempo, como son los casos de la discusión arancelaria, el proyecto de salvaguardias, las bandas de precios y la idea de incorporación al MERCOSUR. A este respecto, es significativa la creciente presencia del Congreso en tales discusiones, la que puede tener efectos en la relación público-privada establecida hasta ahora, particularmente en lo que se refiere a gobierno-gremios empresariales.

La multiplicación de protagonismos presenta tanto desafíos como posibilidades a la discusión pendiente sobre estrategia. Por una parte, la complejidad derivada del creciente número de agentes participantes dificulta aún más los intentos de coherencia, al mismo tiempo que plantea la necesidad de reformular los arreglos organizacionales en operación. Por otra parte, abre posibilidades en términos de otorgar más realismo a la discusión y establecer mayores vínculos entre la estrategia de inserción y la estrategia global del desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- Agosin, Manuel (1997), "Trade and growth in Chile: Past performance and future prospects". Documento CEPAL, LC/R.1782. Santiago, diciembre.
- Agosin, Manuel (1998), "Políticas para fortalecer la inserción internacional de la economía chilena. Reflexiones para el debate". Santiago, junio (Presentación en Agenda 2010 del Foro de Desarrollo Productivo).
- Alburquerque, Mario (1994), "Implicancias del factor laboral en un eventual tratado de libre comercio con Estados Unidos". En *Papeles de Trabajo*. Programa de Estudios Prospectivos. Santiago.
- Alvarez, Carlos (1993), "La Corporación de Fomento de la Producción y la transformación de la industria manufacturera chilena". En *La transformación de la producción en Chile, cuatro ensayos de interpretación. Estudios e Informes de la CEPAL N° 84* CEPAL, Santiago.
- ASEXMA (s/f), *Memoria ASEXMA Chile 1997-1998*. Santiago.
- Banco Central (1994), Comisión nacional encargada de investigar la existencia de distorsiones en el precio de las mercaderías importadas. Secretaría Técnica. Santiago, noviembre.
- Banco Central (1997), "Subsidios en el comercio internacional". En *Indicadores de comercio exterior*, febrero 1997. Santiago.
- Cámara de Comercio de Santiago (1996), "La exportación de servicios en Chile: diagnóstico preliminar".
- Cámara de Comercio de Santiago (1998), *Boletín Económico Semanal*, junio. Santiago.
- Campero, Guillermo (1984), *Los gremios empresariales en el período 1970-1983*. ILET, Santiago.
- Capellán, Wendy (1998), *Impacto de la globalización en la política exterior de Chile: repercusiones en la estructura y alcance de la Cancillería (1990-1998)*. Tesis de grado en Magister de Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Santiago, abril.
- Castillo, Mario y otros (1994), "Reorganización industrial y estrategias competitivas en Chile". Documento CEPAL, LC/R.1467, CEPAL/CIID (CAN). Santiago, noviembre.

- Castillo, Mario y Raúl Álvarez (1998), "El liderazgo en las grandes empresas en Chile". En Wilson Peres (coord.): *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*. Siglo XXI-CEPAL, México.
- Coeymans, Juan Eduardo y Felipe Larraín (1992), "Impacto de un Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos: un enfoque de equilibrio general". En Confederación de la Producción y del Comercio: *Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos*. Programa de Estudios para el Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos. CPC, Santiago.
- CORFO (s/f), "El nuevo sistema de fomento CORFO-CHILE. Colaboración para competir."
- CPC (s/f), *Cuenta de Actividades 1996-1998*. Santiago.
- Díaz, Alvaro y Joseph Ramos (1998), "Apertura y competitividad". En René Cortázar y Joaquín Vial (eds.): *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*. CIEPLAN-DOLMEN, Santiago.
- DIRECON (1998a), "Relaciones económicas internacionales de Chile". *Estudio N° 1*, Ministerio de Relaciones Exteriores. Santiago, septiembre.
- DIRECON (1998b), Estado de avance de las negociaciones económicas internacionales. Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago (varios informes en web DIRECON: <http://DIRECON.multinet.cl/>).
- Dirven, Martine y Ludmila Ortega (1998), "El *cluster* lácteo en Chile", Borrador-CEPAL. Santiago, julio.
- Dugan, William y Alfredo Rehren (1990), "Impacto del régimen político en la intermediación de intereses: instituciones públicas y grupos empresariales en Chile". En *Política*, Nos. 22-23, junio. Santiago.
- Ensignia, Jaime y Gerardo Castillo (1998), *Libre comercio, integración regional y dimensión social. Desafíos para el sindicalismo latinoamericano*. Fundación Ebert-OIT, Santiago.
- Espinoza, Malva (1996), *Tendencias sindicales: análisis de una década*. En *Cuaderno de investigación 2*, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago.
- Evans, Peter (1995), "Introduction: Development strategies across public-private divide". *World Development*, Volumen 24, N° 6, junio.
- GATT (1991), "Mecanismo de examen de las políticas comerciales. República de Chile". Informe de la Secretaría. Documento C/RM/S/14.A, junio.

- Glifo, Nicolo (1997), "Nuevos roles y líneas de acción para PROCHILE". Departamento de Ingeniería Industrial, FCFM, Universidad de Chile. Santiago.
- Gómez, Sergio (1998), "Novedades en la agricultura chilena. Nuevos actores sociales y escenarios: negociaciones y confrontaciones." Capítulo III de N. Giarraca, y S. Cloquell (comps.): *Las agriculturas del MERCOSUR. El papel de los actores sociales*. Ed. La Colmena-CLACSO, Buenos Aires.
- van Klaveren, Alberto (1998), "Inserción internacional de Chile". En Cristián Toloza y Eugenio Lahera: *Chile en los noventa*. Presidencia de la República. Ediciones Dolmen, Santiago.
- Labarca, Guillermo (1997), "Las políticas de desarrollo productivo en Chile". En Wilson Peres (coord.): *Políticas de competitividad industrial. América Latina y el Caribe en los años noventa*. Editorial Siglo XXI, México.
- Lahera, Eugenio (1997), "The governance of the Chilean economy since 1990". Borrador, diciembre.
- León, Luis Vicente (1995), "Fortalecimiento de los gremios empresariales en América Latina". *Desarrollo Productivo* N° 29. CEPAL, Red de Reestructuración y Competitividad, LC/G.1885. Santiago, octubre.
- Macario, Carla (1998), "Chile: de las políticas de subsidio a las exportaciones a las políticas de desarrollo de la competitividad". En *Integración y Comercio*, Año 2, N° 4/5, enero-agosto. INTAL, Buenos Aires.
- Meller, Patricio y Raul Sáez (1995), "Lecciones y desafíos futuros del auge exportador chileno". En P. Meller, y R. Sáez (Eds.): *Auge exportador chileno. Lecciones y desafíos futuros*. CIEPLAN-DOLMEN Ediciones, Santiago.
- Meller, Patricio y Rodrigo Donoso (1998), *La industria chilena y el Mercosur*. Dolmen y DII/Universidad de Chile, Santiago.
- Meller, Patricio y Danny Misraji (1998), "Chile y los ALC con México, Colombia y Venezuela". Versión preliminar. Santiago, enero.
- Mensaje Presidencial, 21 de mayo, varios años, Santiago.
- Messner, Dirk y Inme Scholz (1997), "Chile: la dinámica económica del desarrollo y los bloques sociales para la modernización". En *Nueva Sociedad* N° 151, septiembre-octubre.

- Ministerio de Economía (1998a), "Plan de desarrollo de la competitividad - Chile 1998-2003 (Propuesta)". Santiago, enero.
- Ministerio de Economía (1998b), "Chile: el desarrollo productivo sectorial en el sector industrial". Observatorio de Desarrollo Productivo, *Informe N° 1*. Santiago, junio.
- Montero, Cecilia (1997), "Relaciones Estado - empresarios en una economía global. El caso de Chile". En *Nueva Sociedad* N° 151, septiembre-octubre.
- Montero, Cecilia y Jimena Federici (1997), "La inserción comercial de Chile en el mundo: un caso de cooperación entre empresarios y gobierno". Santiago, agosto.
- Muñoz, Oscar (Ed.) (1993), *Después de las privatizaciones: hacia el Estado regulador*. CIEPLAN, Santiago.
- Muñoz, Oscar (Ed.) (1996), *Estado, empresarios, instituciones: estrategias para la transformación productiva*. CEPAL-CIEPLAN. Santiago.
- North, Douglas (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México.
- OMC (1997a), *Examen de las políticas comerciales: Chile*. Informe de la Secretaría. Documento WT/TPR/S/28, agosto.
- OMC (1997b), *Examen de las políticas comerciales: Estados Unidos 1996*. Ginebra, febrero.
- Oppenheim, Lois (1997), "Chile's export-oriented development strategy in the new global order and the legacies of neoliberalism". Presentado en la International Political Science Association, Seoul-So.Korea, agosto.
- Ossa, Fernando (1993), "Políticas de fomento del sector exportador". En Daniel Wisecarver: *El modelo económico chileno*. CINDE - Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Pérez-Alemán, Paola (1997), "Institutional transformations and economic development: learning, interfirm networks and the state in Chile". Borrador preliminar, septiembre.
- Pietrobelli, Carlo (1993), "El proceso de diversificación de exportaciones en Chile". En *Estudios e Informes de la CEPAL* N° 84: *La transformación de la producción en Chile, cuatro ensayos de interpretación*. CEPAL, Santiago.

- Pizarro, Roberto (1994), "Contenido y significación económica de los acuerdos de complementación económica de libre comercio". Santiago, febrero.
- PROCHILE (1997a), "Contacto con Héctor Casanueva Ojeda, Nuevo Director de ProChile". En *Contacto Internacional*, N° 6. Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago.
- PROCHILE (1997b), "Contacto con Roberto Fantuzzi: ProChile y Asexma, un matrimonio bienavenido". En *Contacto Internacional*, N° 8. Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago.
- PROCHILE (1998a), "Análisis de las exportaciones chilenas. 1998". Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago.
- PROCHILE (1998b). "Contacto con Mario García: ProChile e Instituto Textil. Un traje a la medida". En *Contacto Internacional*, N° 9. Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago.
- Robledo, Marcos (1997), "Sector privado, política exterior y estrategia de inserción económica internacional". En Paz Milet y otros (eds.): *Chile – Mercosur: una alianza estratégica*. Ed. Los Andes – FLACSO, Santiago.
- Rodrik, Dani (1994), "King-Kong meets Godzilla: The World Bank and the East Asian Miracle". *Discussion Paper Series* N° 944, CEPR.Londres, abril.
- SFF (s/f), *Memoria anual 1997/98*. Santiago.
- Silva, Verónica (1998), "Chile: elementos básicos en la construcción de su agenda de negociación". Borrador para comentarios. Santiago, octubre.
- SNA (s/f), *Memoria 1996*.
- SNA (1998), *Memoria de actividades 1997-1998*. Santiago.
- Stiglitz, Jospeh (1997), "Algunas enseñanzas del milagro del Este asiático". En *Desarrollo Económico*, vol.37, N° 147, octubre-diciembre. Buenos Aires.
- Tomic, Esteban (1996), "La promoción de exportaciones de algunos países de América Latina". En Gana, Eduardo (comp.): *Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea: el papel de los servicios exteriores*. CEPAL, LC/G.1915-P. Santiago.
- Tussie, Diana (1996), "Políticas comerciales y compromisos en la OMC". Documento CEPAL LC/R.1672. Santiago, julio.

Valdés, Juan Gabriel (1998), "Chile y su política de acuerdos económicos internacionales". Santiago, agosto.

Ventura Diaz, Vivianne (1998), "Country-specific studies on the implications of the Uruguay Round: the built-in agenda and new issues". A joint ECLAC/UNCTAD study.

Wilhelmy, Manfred y Rosa María Lazo (1997), "La política multilateral de Chile en Asia Pacífico". En *Estudios Internacionales* N° 117, año XXX, enero-marzo, Santiago.

World Bank (1993), *The East Asian Miracle*. Oxford University Press, N.Y.

ANEXO 1

La discusión y reforma arancelaria de 1998 en Chile

Antecedentes. Debido al preocupante proceso de apreciación cambiaria durante los años 90, sumado a los riesgos de desviación de comercio, producto de los acuerdos comerciales firmados por el país, se venía discutiendo por largo tiempo la idea de una rebaja arancelaria.

Esta propuesta era considerada por el gobierno como una señal importante de persistencia en la estrategia de desarrollo basada en la apertura comercial y como restauradora de confianza en el período de crisis que se vivía. Aunque hubo importantes diferencias entre el gobierno y el sector privado, como también al interior de diversas instancias públicas y privadas, los ejes de discusión sobre la rebaja giraron en torno a (i) ritmo (gradualidad)⁶⁹, (ii) homogeneidad intersectorial en tiempos y niveles, (iii) oportunidad – habida cuenta de los efectos de la crisis– y (iv) requisito de compensación tributaria, por los menores ingresos fiscales de recaudación.

Es importante señalar que la discusión sobre homogeneidad, que había estado ausente por mucho tiempo en los debates sobre política comercial en Chile, ha tomado en cuenta la existencia de “perforaciones” ya presentes en el arancel, tanto por los acuerdos comerciales⁷⁰, como por algunos instrumentos específicos: bandas de precios agrícolas, castigo al pago de derechos de importación de bienes de capital, liberalización de productos informáticos. Los grupos potencialmente más afectados por la rebaja – sector agrícola y PYMEs – fueron también los más activos en la discusión.

La Ley de reforma arancelaria, Ley 19589 del 28 de octubre de 1998, considera una rebaja pareja de 5 puntos, aplicable gradualmente durante 5 años a partir del 1 de enero de 1999, lo que equivale a disminuir del 11% vigente (desde 1991) a un 6% en el año 2003.

⁶⁹ La propuesta del ejecutivo consideraba la rebaja de tres puntos el primer año y un punto adicional en los dos años siguientes.

⁷⁰ La diferenciación arancelaria por los acuerdos se expresa a nivel de países y de sectores en función de la preferencia otorgada a tales países y el peso como proveedor de los respectivos productos. De acuerdo a ello, un estudio reciente mostraba que la minería y la industria resultaban los sectores más “protegidos” a nivel de todo el comercio, aunque los productos agropecuarios y alimenticios resultaban con mayor pago de aranceles en el comercio con países con Acuerdos (Cámara de Comercio de Santiago, 1998b).

La compensación por los menores ingresos fiscales que esta rebaja representa se obtendrá mediante incrementos impositivos también graduales sobre el tabaco (desde 1999), la gasolina (desde el 2000) y timbres y estampillas (que gravan actos jurídicos y afectan a operaciones de crédito) desde el 2002⁷¹.

Adicionalmente, y de acuerdo a un Protocolo de entendimiento complementario a la ley, una proporción de los recursos liberados por el desmantelamiento de instrumentos, que se adecúan a la OMC (ver también Anexo 5) contribuirá también a compensar la rebaja arancelaria, destinándose los restantes recursos liberados al fomento productivo de los sectores de PYMES y agrícolas, con el compromiso adicional de establecer mecanismos de salvaguardias, al mismo tiempo que se perfeccionan los instrumentos antidumping existentes⁷².

⁷¹ Esta discusión se vinculaba originalmente a la de una reforma tributaria global, que fué postergada por un período más o menos prolongado.

⁷² Este último mecanismo ya se encontraba en vías de revisión para adecuarlo a la normativa OMC, como se indica en la evaluación efectuada sobre Chile en el proceso de revisión de políticas comerciales de la OMC a fines de 1997 (OMC, 1997).

ANEXO 2

La política de competitividad en Chile en los noventa

Orientaciones. La política de competitividad, definida en un contexto de crecimiento de la economía y profundización de la inserción internacional, muestra una reorientación de instrumentos dirigidos desde la oferta hacia la demanda (o hacia criterios demanda, como los fondos concursables), enfatiza la horizontalidad, promueve la asociatividad entre agentes y el cofinanciamiento, y concibe la prescindencia gradual de la participación pública.

Estos principios armonizan, en general, con la adecuación a normas multilaterales, por lo cual sólo hay que hacer relativamente pocos ajustes de instrumentos respecto a ellos; sin embargo, estos ajustes se presentan en el caso de instrumentos considerados importantes para el desarrollo exportador, como el Sistema Simplificado de Reintegro a Exportadores, el Sistema de Pago Diferido para la importación de bienes de capital y el Nuevo Régimen para la Industria Automotriz (ver también Anexo 5).

El Programa de desarrollo de la competitividad. Chile: 1998-2003. Este Programa contempla varias de las modificaciones recientes efectuadas sobre los instrumentos mencionados, que están incorporadas en la ley de reforma arancelaria. La propuesta fue presentada por el Ministerio de Economía, en coordinación con organismos públicos - como CORFO, PROCHILE Y SENCE - y privados, con el propósito de enfrentar las dificultades de carácter macroeconómico - tasa de interés, tipo de cambio - que venían afectando en los últimos años a los exportadores y de atender la necesaria adecuación de instrumentos a los compromisos multilaterales (OMC). La reorientación, que mantiene una preocupación especial por las PYMES, supone reforzar el fomento tecnológico productivo, la readecuación ambiental (producción limpia), la capacitación y el fomento exportador, al mismo tiempo que se adecúan y desarrollan los instrumentos financieros en tales ámbitos.

Fuente: Ministerio de Economía, 1998a.

ANEXO 3

Gremios privados empresariales en Chile: sectores representados y prioridad negociadora¹

GREMIO (Año de fundación)	SECTORES REPRESENTADOS	PRIORIDAD NEGOCIADORA 1998 ²
GENERAL		
Confederación de la Producción y del Comercio - CPC (1935)	Gremios de todos los sectores económicos ³	
EXPORTADORES		
Corporación Nacional de Exportadores (1988) */	Exportadores no tradicionales (gremios y empresas de la cadena)	Acceso a mercados y mecanismos de solución de diferencias
MINERO		
Sociedad Nacional de Minería - SONAMI (1883)	Asociaciones mineras regionales y empresas mineras primarias e industriales (excluida CODELCO)	
AGRO-SILVICOLA (incluye agroindustria)		
Sociedad Nacional de Agricultura - SNA (1838)	Empresarios agrícolas en su conjunto	Acceso a mercado
Confederación de Productores Agrícolas CPA (1960's)	Medianos y grandes empresarios agrícolas tradicionales (Zona Central)	
Consorcio de Sociedades Agrícolas del Sur - CAS (1944)	Empresarios agrícolas medianos (Zona Sur)	
Asociación de Exportadores (1935)	Exportadores de fruta	
Federación de Productores de Fruta – FEDEFruta (1985)	Productores de fruta	
Federación de Procesadores de Alimentos y Agroindustriales de Chile – FEPACH (1990) */	Gremios agroindustriales (horto-frutícolas)	Acelerar desgravaciones y revisar subsidios agrícolas
Asociación de exportadores de vino (1947)	Empresas exportadoras	
Corporación Nacional de la Madera - CORMA (1952) */	Profesionales y empresas forestales (grandes empresas: primario e industrial)	Estabilizar SGP
INDUSTRIAL		
Sociedad de Fomento Fabril – SFF (1883) */	Gremios industriales (grandes empresas)	Acelerar desgravación, revisar normas, SGP, escalonamiento
Asociación de Exportadores de Manufacturas – ASEXMA (1985) */	Empresas industriales, exportadores no tradicionales	Seguir con acuerdos bilaterales
Sociedad Nacional de Pesca – SONAPESCA (1949) */	Gremios y empresas de la industria pesquera de exportación, armadores y astilleros	Acceso a mercados y política competencia multilateral
Asociación de Industriales de la Madera - ASIMAD (1937) */	Empresas de industria de la madera (pymes)	Estabilización del SGP
Asociación de Impresores de Chile - ASIMPRES (1930) */	Empresas impresoras (pymes)	Revisar barreras no arancelarias
Instituto Textil de Chile – INTECH (1961) */	Empresas textiles y de confecciones ⁴	Seguir con acuerdos bilaterales

¹ La nómina de gremios citados en el texto no es exhaustiva de los gremios existentes. Un asterisco (*) indica gremios entrevistados durante la investigación de 1998. Ver también Anexo 4.

² A menos que se indique otro año, la prioridad negociadora con socios comerciales está referida a 1998.

³ Integrada por: SNA, Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo, SONAMI, SFF, Cámara Chilena de la Construcción, Asociación Nacional de Bancos e Instituciones Financieras (folleto CPC).

⁴ Incluye socios cooperadores que representan empresas de maquinarias o insumos al sector.

GREMIO (Año de fundación)	SECTORES REPRESENTADOS	PRIORIDAD NEGOCIADORA 1998 ²
Asociación de Industriales Metalúrgicos y Metalmeccánicos – ASIMET (1938) ⁵	Empresas proveedoras de automotrices	Acuerdo sectorial y normas de origen
SERVICIOS		
Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo (1858)		
Cámara de Comercio de Santiago – CCS (1919)* /	(Coordina) Comité de Exportadores de Servicios CES	Liberalización de factores (capital, personas)
Cámara Chilena de la Construcción (1951)		
Asociación Nacional de Bancos e Instituciones Financieras (1945).		

Fuente: Elaboración propia en base a: i.) Páginas web, folletos institucionales y memorias de la CPC (1996, 1998), SNA (1996, 1998), SOFOFA (1998), ASEXMA (1998); ii.) Entrevistas efectuadas en 1998; iii.) Otros documentos: Montero y Federici (1997), Gómez (1998), Cámara de Comercio de Santiago (1996), Campero (1984).

⁵ Existe un Círculo Automotriz en esta Asociación */.

ANEXO 4

Empresarios y política comercial en Chile: entre la crítica y la cooperación (la opinión de los gremios)

TEMAS	GREMIOS		EMPRESARIALES	
	GENERAL	CPC	ASEXMA	SNA
ESTRATEGIA DE GOBIERNO SOBRE COMERCIO EXTERIOR	Crítica por ausencia de estrategia	Falta definición en sectores público y privado responsables. Necesidad de nuevos enfoques en: estrategia, áreas de mercado prioritarias y segunda fase	Apoya acuerdos bilaterales. Prioriza América Latina y aprueba Mercosur. Plantea necesidad de mejorar tipo de cambio	
REBAJA UNILATERAL DE ARANCELES	Tendencia a converger posiciones a favor, excepto gremios de PYMES. Opuestos a compensación tributaria	Muy necesaria. Necesidad de aranceles bajos y parejos	Con SOFOFA: visión crítica, priorizan acuerdos. Riesgo de reducir capacidad negociadora. Preven pocos efectos favorables reales	Se justifica si aumenta el tipo de cambio (principal urgencia)
ACUERDOS PREFERENCIALES	Evolución de rechazo a apoyo condicionado y evaluación de resultados. Sugieren evaluación antes de continuar	Necesidad de anticipar otras tareas de competitividad. Falta política de largo plazo coherente (elección de países). Segmentación en la asignación de áreas de negociación. Necesidad de aprovechar ventajas que abren los acuerdos.	Enfatizan ser los primeros favorables a esta política. Plantean mayor evaluación del cumplimiento.	Principal crítico debido a: i) distorsión de política arancelaria, ii) riesgos sanitarios, iii) desventajas competitivas por subsidios en otros países.
ESTRATEGIA DE BLOQUES (PLURI-LATERALES)	Reticencia inicial. Exportadores abiertamente favorables	Inicialmente no dispuestos a restricciones de terceros mercados. Luego, favorables por efectos en: corrientes de comercio/ inversiones, defensa ante otros bloques		
PARTICIPACION EN NEGOCIACIONES	Evoluciona del primer al segundo gobierno de la Concertación. Deficiencias de comunicación entre cúpulas y gremios o ramas	Entre los dos gobiernos de la Concertación, evoluciona desde nula participación y escasa información a un trabajo más estrecho	Mejoran relaciones en el tiempo. Persisten problemas de coordinación en el sector privado (canales verticales)	Demanda más participación en iniciativas de integración. Mejoran relaciones en el tiempo, aunque evalúan liderazgos públicos poco efectivos y erróneo tener un sólo representante privado. Sigue sintiéndose fuera, pero hay autocrítica

ANEXO 5

Subsidios en el fomento exportador chileno: antecedentes y modificaciones recientes

Antecedentes. Los principales instrumentos de subsidio a la exportación se describen a continuación:

Sistema Simplificado de Reintegro a Exportadores (Ley 18.480/1985): contempla el reintegro de 10%, 5% o 3% sobre el valor FOB de las exportaciones menores no tradicionales, de acuerdo a topes en el monto exportado y otras consideraciones de exclusión fijadas por ley anualmente.

Sistema de Pago Diferido de Derechos de Aduana y Crédito fiscal para la importación de bienes de capital (Ley 18.634/1987): permite diferir en el tiempo el pago de derechos aduaneros, o castigar (crédito fiscal) total o parcialmente cada cuota de acuerdo al porcentaje de producción exportada (cuando corresponda). También prevé crédito fiscal para el caso de compra de un bien de producción nacional.

Nuevo Régimen para la Industria Automotriz ("Estatuto Automotriz", Ley 18.483/1985): contempla un régimen suspensivo de pago de aranceles para las empresas ensambladoras por la importación de componentes, un sistema de "intercambio compensado", crédito fiscal por integración nacional en vehículos transferidos en el país, y por estímulo a la exportación de componentes nacionales.

Modificaciones. La reciente ley de rebaja arancelaria modifica los dos primeros instrumentos para adecuarlos a la OMC, en un proceso que concluye en el 2003. En el Reintegro Simplificado, la tasa máxima de 10% sobre las exportaciones converge a un 3% de un modo gradual entre 1999 y 2003, y el nivel de 5% actual se lleva a un 3% en el 2003, con lo que a partir de esa fecha persiste sólo el nivel de 3%. En el Pago Diferido de aranceles sobre bienes de capital, se prevé la eliminación por etapas, desde la fecha de publicación de la ley, de la posibilidad del pago en cuotas y del beneficio de castigo de la deuda de los derechos de importación por parte de los exportadores. Adicionalmente, la ley prevé que se adecúen a los nuevos niveles arancelarios las bandas de precios aplicadas a productos agrícolas y los aranceles sobre partes y piezas que tienen tratamiento especial en el Estatuto Automotriz.

También se han notificado al Comité de subsidios de la OMC el Programa de Apoyo a la Gestión de Empresas Exportadoras (PREMEX) y un par de programas de apoyo a zonas extremas. Parte del régimen automotriz concluyó su operación en 1998 mientras que el intercambio compensado, notificado como Trims ante la OMC, debería agotarse en el 2000.

Fuente: Banco Central, 1997; OMC, 1997, Ley de aranceles /1998 (ver Anexo 1).

SIGLAS UTILIZADAS EN ESTE TRABAJO

- ACE: Acuerdo de Complementación Económica
- AEC: Arancel Externo Común
- ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración
- ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas
- ANBIF: Asociación de Bancos e Instituciones Financieras *
- APPIs: Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones
- APEC: Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico
- ASEXMA: Asociación de Exportadores de Manufacturas *
- ASIMAD: Asociación de Industriales de la Madera *
- ASIMET: Asociación de Industriales Metalúrgicos y Metalmecánicos*
- ASIMPRES: Asociación de Impresores de Chile *
- CAS: Consorcio de Sociedades Agrícolas del Sur *
- CASE: Comité de Asesores Empresariales / CPC*
- CCHC: Cámara Chilena de la Construcción *
- CCS: Cámara de Comercio de Santiago *
- CCSCS: Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur
- CEPRI: Centro de Productividad Integral *
- CES: Consejo Económico y Social *
- CES/CCS: Comité de Empresas Exportadoras de Servicios/ Cámara de Comercio de Santiago *
- CNC: Cámara Nacional de Comercio *
- CNPC: Centro Nacional de la Productividad y la Calidad *
- CORFO: Corporación de Fomento de la Producción *
- CORMA: Corporación Nacional de la Madera *
- CPA: Confederación de Productores Agrícolas *
- CPC: Confederación de la Producción y el Comercio *
- CUT: Central Única de Trabajadores *
- DECOEX: Departamento de Comercio Exterior/ Ministerio de Economía *
- DIRECON: Dirección de Relaciones Económicas Internacionales/ Ministerio de Relaciones Exteriores *
- FEDEFruta: Federación de Productores de Fruta *
- FEPACH: Federación de Procesadores de Alimentos y Agroindustriales de Chile *
- GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
- INTECH: Instituto Textil de Chile *
- MERCOSUR: Mercado Común del Sur
- MUCECH: Movimiento *

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte
 (conocido por su sigla en inglés *NAFTA*)

ODEPA: Oficina de Estudios y Políticas Agrarias/ Ministerio de
 Agricultura *

OMC: Organización Mundial del Comercio

ORIT-CIOSL: Organización Regional Interamericana de Organizaciones
 Sindicales Libres

PBEC: Pacific Basin Economic Council/ APEC

PECC: Pacific Economic Cooperation Council/ APEC

PPE: Proyecto de Promoción de Exportaciones/ Prochile *

PROCHILE: Dirección de Promoción de Exportaciones/ Ministerio de
 Relaciones Exteriores *

PYMES: Pequeñas y Medianas Empresas

SENCE: Servicio Nacional de la Capacitación y el Empleo *

SFF=SOFOFA: Sociedad de Fomento Fabril *

SNA: Sociedad Nacional de Agricultura *

SONAMI: Sociedad Nacional de Minería *

SONAPESCA: Sociedad Nacional de Pesca *

SPI: Secretarías Profesionales Internacionales

TLC: Tratado de Libre Comercio

* Organismos de Chile