

MAS ALLA DEL BOSQUE: TRANSFORMAR EL MODELO EXPORTADOR

**Oscar Muñoz Gomá
(Editor)**

**FLACSO-CHILE
2001**

**Más allá del Bosque:
Transformar el Modelo Exportador**

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

6345

330.14
M967

330.14 M967	Muñoz Gomá, Oscar, ed. Más allá del bosque: transformar el modelo exportador. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2001. 328 p. Serie Libros FLACSO ISBN: 956-205-156-0
DESARROLLO ECONOMICO / EXPORTACIONES / DESARROLLO FORESTAL / INTEGRACION ECONOMICA / DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA / MERCOSUR / RELACIONES LABORALES / CHILE	

Inscripción N°120.319, Prohibida su reproducción.

© 2001, FLACSO-Chile
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa.
Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 6955 Fax: (562) 274 1004
Casilla Electrónica: flacso@flacso.cl
FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Producción editorial: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile
Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile
Diseño de portada: Claudia Winther
Impresión: LOM Ediciones

INDICE

Autores	5
PRESENTACION	
<i>Francisco Rojas Arevena</i>	7
INTRODUCCION	
<i>Oscar Muñoz Gomá</i>	9
LA ECONOMIA CHILENA EN EL CAMBIO DE SIGLO Y LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO	
<i>Oscar Muñoz Gomá</i>	17
EL DESAFIO MACROECONOMICO DE LA TRANSICION: del ajuste al nuevo impulso exportador	
<i>Oscar Landerretche Gacitúa</i>	67
ESTRATEGIAS EMPRESARIALES Y POLITICAS PUBLICAS: EL FUTURO DEL COMPLEJO FORESTAL EN CHILE	
<i>Graciela Mougillansky y Verónica Silva</i>	107
GLOBALIZACION Y CAPACIDADES COLECTIVAS DE APRENDIZAJE TECNOLOGICO. Requerimientos institucionales a partir del caso de la Región del Bío-Bío	
<i>Claudio Rojas Miño</i>	145
LOS TERRITORIOS FRONTERIZOS COMO PLATAFORMAS DE INTEGRACION EN MERCOSUR	
<i>Alejandro Corvalán Quiroz</i>	185
DESARROLLO DIVERSO Y PROYECTO PAIS	
<i>Gonzalo Falabella</i>	235

IMPACTO ECONOMICO DE LA DESCENTRALIZACION EN CHILE: EVALUACION ACTUAL Y PROSPECTIVA <i>Rodrigo Mardones</i>	269
NUEVOS ENFOQUES EN LAS RELACIONES LABORALES PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO <i>Mario Alburquerque y Verónica Oxman</i>	303

LA ECONOMÍA CHILENA EN EL CAMBIO DE SIGLO Y LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Oscar Muñoz Gomá¹

I. INTRODUCCION

El cambio de siglo encuentra a la economía chilena recuperándose, aunque con debilidad, de la crisis internacional de fines de los años 90. Esta fue la crisis más seria desde el colapso que indujo la deuda externa de los años 80. Pero esta recuperación está resultando frustrante, en primer lugar por la dificultad para disminuir el desempleo. Las expectativas eran mucho más optimistas hacia fines de 1999, pero una extrema cautela de los inversionistas, y también de los consumidores, ha dilatado la reactivación del gasto y con él, del empleo. Las estimaciones del crecimiento durante la recuperación se han estado revisando a la baja.

Otras circunstancias se han agregado al panorama nacional e internacional, aumentando la incertidumbre. En Chile, el proyecto de reforma laboral, largamente debatido en distintas instancias, pero con un gobierno decidido a sacarlo adelante, ha llevado a los dirigentes empresariales a expresar su preocupación por lo que podría ser una rigidización del mercado laboral. Y a nivel internacional, la incertidumbre sobre la continuidad de la expansión económica norteamericana más el aumento del precio del petróleo durante el año 2000, con una conflictiva e incierta situación en el Medio Oriente, han traído de vuelta viejos fantasmas.

La última crisis y el escenario coyuntural marcado por diversas incertidumbres han cambiado de manera muy importante el panorama promisorio que exhibió la economía chilena durante los años 90. Además de los problemas de la coyuntura económica, se han planteado algunas debilidades de la economía chilena a nivel macro que podrían afectar negativamente sus perspectivas de crecimiento a mediano plazo. Ya antes de la crisis de 1998-99 hubo críticas a un supuesto inmovilismo de la institucionalidad económica, especialmente financiera, que estaría rezagando a Chile respecto de sus vecinos. En particular, se ha criticado la falta de liberalización de los mercados financieros y la parsimonia para avanzar en la privatización de las empresas públi-

¹ Agradezco la colaboración de Christian Belmar.

cas. Las propuestas que emergen de estas observaciones apuntan a la necesidad de una liberalización financiera más rápida y eventualmente a una estrategia de convertir a Chile en centro financiero internacional. Las reformas cambiarias y financieras anunciadas por el Banco Central y el Ministerio de Hacienda en abril del 2001 apuntan la dirección de flexibilizar y liberalizar el mercado de capitales.

Un segundo tipo de observaciones al modelo de desarrollo de mediano plazo se refiere a la excesiva concentración de las exportaciones en sectores de recursos naturales (Sachs y Larraín, 1999; Moguillansky, 1999). El argumento es que, a pesar de la diversificación de las exportaciones chilenas respecto del cobre, éstas siguen concentradas en sectores relacionados con los recursos naturales. La hipótesis es que esta estructura sería poco eficaz para sostener una tasa alta de crecimiento en el largo plazo. La propuesta es adoptar una estrategia de diversificación hacia sectores con más valor agregado, alta tecnología y servicios vinculados a las tecnologías de información. En esta estrategia, una alianza con los inversionistas extranjeros sería crucial (Sachs y Larraín, 1999). Otras propuestas relacionadas, apuestan más bien a la creación de plataformas comerciales para la articulación de bloques regionales. Concretamente, por ejemplo, se plantea que Chile podría convertirse en un corredor comercial entre América Latina y el Asia Pacífico, propuesta que sería la base de una estrategia de diversificación productiva, en alianza por cierto con el capital extranjero (JICA, 2000).

Un tercer tipo de planteamiento, no excluyente del anterior, se basa en la hipótesis de que el desarrollo productivo chileno es desigual en cuanto a las oportunidades para los distintos sectores sociales, las distintas actividades y los diferentes territorios. Asimismo, adolece de falta de profundidad en el sentido de vínculos intersectoriales y densificación de las cadenas productivas, asentadas territorialmente (Rojas, 1999; Falabella, 1999). Se trata de un desarrollo que ha descansado excesivamente en las inversiones de los grandes grupos económicos, pero con pocos encadenamientos hacia los aparatos productivos locales. Se señala como ejemplo paradigmático de esto el desarrollo de las grandes plantaciones forestales de las regiones del Bío-Bío y de la Araucanía, que es donde también se concentra la mayor pobreza del país. A su vez, la institucionalidad de soporte del desarrollo productivo, como los centros tecnológicos, universidades, sistema financiero, etc., tampoco está suficientemente vinculada a las empresas medianas y pequeñas. Esta falta de profundidad ha generado un desarrollo territorialmente fragmentado, con segmentos muy avanzados y de alta productividad ahí donde se localizan las grandes inversiones y donde los agentes económicos pueden participar de los beneficios, pero con otros segmentos excluidos que sufren el estancamiento y

la baja productividad. El diagnóstico implícito es que se trata de una renovada heterogeneidad estructural, que está en la base de la desigualdad de ingresos y la precariedad de los empleos que se han mantenido durante las últimas tres décadas. De este diagnóstico surgen propuestas orientadas a reforzar los tejidos productivos con base territorial. Esto significa fortalecer los complejos y cadenas productivas existentes, pero también crear las condiciones necesarias para la generación de nuevas oportunidades de inversión, de creación de empleos e ingresos a través del encadenamiento de los mercados.

Este trabajo tiene por objetivo contribuir a un debate sobre la estrategia de desarrollo económico de Chile a mediano plazo, debate que se ha estado insinuando pero necesita profundizarse. El planteamiento central es que es indispensable retomar el objetivo del desarrollo económico en su sentido más amplio. El concepto de "crecimiento con equidad" predominante durante los años 90 no refleja adecuadamente esta necesidad. En efecto, el concepto de crecimiento económico tiene una fuerte connotación de un resultado espontáneo derivado de buenas políticas macroeconómicas y una institucionalidad de libre mercado. Por lo tanto, el crecimiento resultaría de las iniciativas del sector privado en respuesta a un ambiente económico amigable. El concepto de "equidad" enfatiza la preocupación preferente del Estado por las políticas sociales, disminución de la pobreza y fomento productivo de los pequeños empresarios, quienes sufren desventajas competitivas para acceder a los mercados.

Como se planteará más adelante, el escenario internacional contemporáneo muestra cambios fundamentales, que aluden al surgimiento de una nueva época de la civilización capitalista. Esos cambios involucran mucho aspectos de la economía y la sociedad, como también de la política y la cultura (Garretón, 2001). El gran tema actual es cómo un país como Chile puede incorporarse a esos cambios, de modo de seguir participando dinámicamente de la economía internacional, pero con un proyecto de país incluyente e integrador. Ello requiere ajustes en los comportamientos de los empresarios, de los trabajadores, del Estado, del sistema educativo, de la institucionalidad pública, entre otros, como también estrategias de acción que probablemente difieran en algunos aspectos de las que se han seguido hasta ahora. Sin embargo, en relación a esos desafíos, Chile muestra una serie de debilidades que pueden ser bastante decisivas en los próximos años. Por lo tanto, el debate sobre estas debilidades y las estrategias necesarias cobra más importancia que nunca. Este debe ser el sentido de la noción de construir una "visión de país". Los desafíos que hay por delante deben abordarse con esa visión. No son problemas locales o sectoriales, sino transversales, ya que cruzan todo el tejido social del país.

El documento se organiza en tres partes. En primer lugar, se identifican brevemente los principales cambios del escenario internacional, que están definiendo los nuevos parámetros de la economía, y algunas propuestas recientes para insertar adecuadamente a Chile en la economía internacional. En segundo lugar, se discuten algunas características de la economía chilena en cuanto representan puntos débiles para una inserción eficaz en las nuevas tendencias. Se tratan aspectos de las políticas macroeconómicas y algunos temas de nivel mesoeconómico. La tercera parte aborda el tema de la institucionalidad para el desarrollo productivo y su dimensión regional.

II. HACIA UNA NUEVA INSERCIÓN PRODUCTIVA EN LA ECONOMÍA INTERNACIONAL

Conviene iniciar la discusión tomando en cuenta algunas tendencias de la economía internacional, que constituyen señales orientadoras para las decisiones de largo plazo. Estas se relacionan con las características de la "nueva economía".

1. El escenario de la "nueva economía"

Cualquier consideración estratégica de mediano plazo orientada a definir el modo de inserción productiva internacional no puede prescindir de algunos hechos básicos de la llamada "nueva economía", que está redefiniendo estructuralmente las condiciones del desarrollo. La "nueva economía" no es sino una forma de denominar el hecho de que las nuevas tecnologías de la información están generando una transformación de los servicios, los procesos productivos, el intercambio y el consumo, con aumentos espectaculares de la productividad. Esto tendrá enormes repercusiones en el desarrollo de las ventajas competitivas de Chile.

Se trata de un cambio del paradigma tecnológico y organizacional que le da una nueva perspectiva al tema. Emerge la denominada "sociedad de la información" que plantea nuevos requerimientos de competitividad.

Un estudio reciente de la OECD menciona los principales hechos estilizados de los cambios que están ocurriendo en los países desarrollados (OECD, 2000).

En el plano del comercio:

- La composición del comercio mundial cambia rápidamente hacia los

productos de alta tecnología. En el comercio de manufacturas de los países de la OECD los productos de alta tecnología aumentaron desde 13% en 1985 a 18% en 1996. (OECD, 2000). Al mismo tiempo, la participación de los productos de mediana y baja tecnología bajaron desde 22,5% a 17,6% entre los mismos años.

- El comercio de servicios aumenta rápidamente, especialmente en el campo de las finanzas, seguros, turismo y servicios personales. A diferencia de las manufacturas, que históricamente desplazaron a la agricultura como el motor del crecimiento, pero tuvieron un auge y luego han comenzado a sufrir una declinación en su importancia dentro de la economía, los servicios son un sector en permanente expansión relativa al resto de los sectores. Las tecnologías de la información hacen posible, además, que los servicios se conviertan en transables.
- Al mismo tiempo se produce un cambio desde el comercio de materias primas y productos terminados hacia un comercio basado en bienes intermedios y al interior de las firmas. Esto implica que el comercio se orienta más en función de redes que en función de firmas independientes.
- La inversión extranjera se constituye como un motor dinamizador de la reestructuración económica a nivel mundial.

En el plano tecnológico:

- Las tecnologías de la información y de las comunicaciones son un factor central en la transición hacia la economía del conocimiento. Ellas hacen posible también los avances espectaculares que se están manifestando en la ingeniería genética y otros campos científicos.
- El crecimiento de las industrias basadas en el conocimiento es superior al crecimiento del producto de los países desarrollados.
- La inversión en tecnologías de la información y comunicaciones aumenta sostenidamente su participación relativa en los países desarrollados.

Los cambios anteriores están afectando profundamente los mercados del trabajo:

- El empleo en los servicios es el que crece más rápidamente, en desmedro del empleo en la agricultura, sectores de recursos naturales y la industria manufacturera.
- Los empleos en los servicios de alta tecnología son los que más se expanden, pero ellos demandan trabajadores con altas destrezas.

- La presión competitiva está obligando a las empresas a flexibilizar sus prácticas de gestión y en particular, los requerimientos de los puestos de trabajo. Entre éstos, se incluyen: exigencias de destrezas múltiples, capacidad de rotación entre diversos puestos de trabajo, capacidad de trabajo en equipo, mayor delegación de responsabilidades a los trabajadores, menor importancia de la jerarquía, flexibilidad de las jornadas de trabajo. Esto implica una tendencia hacia la contratación de trabajadores con mayores destrezas genéricas, capacidad de iniciativa, disciplina y responsabilidad.
- Hay una expansión sostenida del número de empresas que adoptan las técnicas de la organización flexible del trabajo en los países de la OECD.
- La evidencia indica que hay una alta asociación entre aumentos de la productividad de las empresas y la inversión en educación y capacitación, como también con la organización flexible del trabajo y las destrezas de los trabajadores.
- La demanda de trabajadores con destrezas aumenta mucho más rápidamente que la demanda de trabajadores sin destrezas. De hecho, estos últimos puestos de trabajo están disminuyendo en términos absolutos y las probabilidades de que un trabajador sin destrezas quede desempleado son mucho más altas que para un trabajador con destrezas.
- Las diferencias salariales entre ambos tipos de trabajadores aumentan en forma sostenida.

2. Los objetivos del desarrollo exportador: algunas propuestas recientes

Las tendencias descritas ilustran los desafíos de mediano plazo que tiene por delante la economía chilena. Durante los años 90 se planteó reiteradamente que la profundización de la estrategia exportadora debía asumir el objetivo de la diversificación de las exportaciones hacia manufacturas con mayor valor agregado y contenido tecnológico, hacia bienes intensivos en recursos naturales pero con mejor inserción en las cadenas de valor y hacia los servicios de mayor elasticidad ingreso de la demanda. Este objetivo se tipificó como un avance a una "segunda fase exportadora".

El riesgo de este concepto es que se lo entienda como un proceso de ajustes marginales a una estrategia que quizás requiere cambios mayores. La tendencia a un crecimiento más rápido de las exportaciones con mayor valor agregado en Chile estuvo vigente durante los años 90, pero con pérdida de fuerza en la segunda mitad de ese período (García, 1998 y cuadro 1, más adelante). El desafío es avanzar relativamente más rápido en el desarrollo de actividades

que garanticen una incorporación eficaz y dinámica a la "nueva economía". El problema es qué estrategia y qué tipos de políticas seguir, dentro de los lineamientos de la economía de mercado que existe en Chile. Algunas propuestas recientes apuntan, en primer lugar, a una asociación más estrecha con los inversionistas extranjeros a fin de desarrollar plataformas exportadoras en manufacturas y servicios avanzados (Sachs y Larraín, 1999). En este sentido, es interesante la decisión del Gobierno chileno de implementar una estrategia para atraer inversiones de alta tecnología². En segundo lugar, se ha propuesto que Chile debería aprovechar el potencial de articulación territorial con los países vecinos, especialmente los de Mercosur, con miras a convertirse en un corredor integrado con el Asia Pacífico (JICA, 2000).

1) Avanzar más allá de la base de exportaciones intensiva en recursos naturales

El aumento de la inversión, objetivo fundamental de cualquier estrategia de desarrollo, supone una visión de largo plazo y una apuesta sobre donde se generarán las nuevas oportunidades competitivas e innovadoras. La inversión de fines de los 80 y de los 90 estuvo muy influida por las oportunidades que abrieron las reformas institucionales, las privatizaciones y la apertura comercial (Moguillansky y Bielchowsky, 2000). El escenario que se abre con la década del 2000 requiere dilucidar las nuevas oportunidades, las que van a estar muy influidas por las nuevas tecnologías de la información.

El aumento de la inversión en los años 90 estuvo liderado por las exportaciones basadas en recursos naturales. No se trata sólo de productos que tienen el carácter de *commodities*, esto es, productos muy estandarizados y con mercados inestables, como los minerales, celulosa, harina de pescado, sino también de productos que han incorporado más valor agregado industrial y que para el país han representando un esfuerzo innovador importante, tanto en tecnologías de producción como en estrategias de comercialización y posicionamiento de mercados. Este es el caso de los vinos finos, la elaboración de muebles, el cultivo del salmón o la industrialización de hortalizas.

Estas actividades impulsaron la inversión durante los años 90, junto a otros sectores de servicios como la energía, las telecomunicaciones y la infraestructura física. El problema que están planteando algunos analistas es que

² La Misión presidencial a Silicon Valley a fines del 2000 fue una clara señal para posicionar a Chile frente a los inversionistas de alta tecnología. Esa misión ha sido seguida por una estrategia para establecer redes de contactos entre empresas chilenas y empresas de alta tecnología en Estados Unidos. Ver referencias del Subsecretario de Economía, Alvaro Díaz, en *El Diario*, 26 de marzo del 2001.

esta estructura de producción y sus correspondientes inversiones, estarían llegando al término de un ciclo dinámico, para el cual no hay un reemplazo definido (Moguillansky, 1999; Sachs y Larraín, 1999). Estos sectores pudieron convertirse en los factores dinamizadores de la inversión porque había importantes oportunidades de mercado que no habían sido explotadas, a partir de la apertura de la economía y de las privatizaciones de los años 80. Pero la fuerte caída de la tasa de inversión, de 25% hasta

Cuadro 1
CHILE, ESPECIALIZACIÓN EXPORTADORA DE BIENES
(porcentajes)

CATEGORIAS (Rubros destacados)	1975	1985	1995	1998	1990-94	1994-98
TOTAL EXPORTACIONES (US\$ millones)	1.590	3.807	16.039	14.895		
COBRE	54	47	40	34	39	38
MATERIAS PRIMAS	19	18	13	12	15	13
- Otros minerales	18	15	8			
- Forestales	1.5	2	4			
<i>. madera aserrada</i>	1	1	2			
<i>. chips</i>	0	0	1.5			
RECURSOS NATURALES Y PRIMER PROCESAMIENTO	14	24	25	26	27	25
- Pesqueros	2	8	7			
<i>. harina de pescado</i>	2	7	4			
<i>. salmón y trucha</i>	0	0	3			
- Agrícolas (<i>sector frutícola</i>)	5	11	8			
- Celulosa	4	4	8			
RECURSOS NATURALES, SEGUNDO PROCESAMIENTO Y OTRAS MANUFACTURAS	12	11	22	27	20	23
- Manufacturas de origen forestal	3	3	4			
<i>. Impresos</i>	0	0	1			
<i>. Papel y otros</i>	2	1	1			
- Industrias de alimentos	4	5	9			
- Bebidas y tabacos	0	1	1			
- Productos químicos	3	2	3			
- Productos metálicos, eléctricos y material de transporte	1	1	3			

Fuente: Verónica Silva (2001)

1998 a 20% en 1999, pone una nota de alerta respecto de si se trata de una situación transitoria o más permanente. Un catastro de proyectos de inversión en carpeta sugiere que podría tratarse de un fenómeno más permanente. Hasta 1998 había proyectos por un valor cercano a los 8,5 mil millones de dólares, valor que cayó en 1999 a 5,5 mil millones y a poco más de 5 mil millones para el año 2000. Para los años siguientes se proyectaban inversiones que bordearían los 6,600 millones de dólares, es decir, según este registro, no habría una recuperación a los niveles de pre-crisis (Banco Central, 2000). Aun más, según Sachs y Larraín, incluso si se recuperaran los niveles pasados de inversiones en recursos naturales, la disponibilidad de éstos a largo plazo sería insuficiente para sostener una alta tasa de crecimiento del producto, como en los años 90. Según esos autores, las reservas conocidas de cobre y de pesca en Chile no permitirían generar exportaciones suficientes para sostener un ingreso per capita como el que se proyectaría con un alto crecimiento. Por lo tanto, el crecimiento necesario de las exportaciones tendrá que generarse en nuevos sectores que sean más independientes de los recursos naturales. Por último, el estudio de Sachs y Larraín arroja severas dudas sobre cuáles son las perspectivas dinamizadoras de los mercados internacionales para productos de fuerte base de recursos naturales como son los chilenos, rememorando, dicho sea de paso, la vieja tesis cepalina sobre el deterioro a largo plazo de los términos de intercambio de los productos basados en recursos naturales.

De asumirse los problemas planteados de la estrategia intensiva en recursos naturales, surge una nueva pregunta respecto de qué sectores productivos serán capaces de arrastrar la economía en los próximos años, tomando en cuenta que se han planteado dudas sobre la factibilidad de que se sigan repitiendo en la misma escala las grandes inversiones que hubo en la minería, el sector forestal, la pesca, la electricidad y las telecomunicaciones. Esto plantea un problema de política difícil, porque no se trata de volver al antiguo enfoque intervencionista y selectivo para promover inversiones, aunque ahora se aplicara a las exportaciones, en que el Estado definiera las opciones sectoriales donde deberían concentrarse los esfuerzos para una mayor competitividad. Pero sí se trata de asumir un enfoque más activo, capaz de generar las sinergias necesarias para superar el peso de la tradición, dominado por la disponibilidad de recursos naturales. Siendo una economía abierta de mercado, es inevitable que los riesgos por asumir determinadas opciones sectoriales deben correr por cuenta del sector privado. Pero como se trata también de generar nuevas opciones y entrar en campos nuevos, que requieren escenarios de largo plazo y orientación de las políticas, es indispensable un papel más activo del Estado que, en conjunto y coordinadamente con el

sector privado, contribuya a generar las señales adecuadas.

La economía mundial está lejos de caracterizarse por mercados atomizados y competitivos. Cada vez más, ella se organiza en torno a bloques comerciales, conglomerados transnacionales y redes empresariales. Al mismo tiempo, el acceso a las redes de distribución supone vínculos y alianzas estratégicas con las empresas transnacionales que están en esos mercados. Por esto, es difícil que un país pequeño como Chile pueda pretender aisladamente una inserción dinámica en las cadenas de valor internacionales con mayor potencial de crecimiento. Este objetivo requiere buscar alianzas con los inversionistas extranjeros para el desarrollo de verdaderas "plataformas de exportación" (Sachs y Larraín, 1999).

La estrategia exportadora que ha seguido Chile en el pasado ha consistido fundamentalmente en operar en dos frentes: uno es el frente interno, relacionado con los recursos naturales y sus condiciones de competitividad; el otro es el frente externo, que son los mercados externos, para lo cual las empresas exportadoras han operado directamente con las redes de distribución. En la propuesta de Sachs y Larraín se trataría de ampliar tanto el frente interno, de posibilidades de producción, como el frente externo de los mercados. Ello supondría buscar alianzas con empresas extranjeras posicionadas en los mercados y en las tecnologías. Las empresas nacionales tendrían que aumentar sus grados de internacionalización y de asociación para ir más allá de los nichos que se han podido constituir hasta ahora. Recientemente las autoridades de Codelco plantearon la iniciativa de asociarse con una empresa extranjera para adquirir activos en Canadá. Esta iniciativa ha sido criticada en base a que Codelco debería concentrarse en la explotación de los recursos mineros nacionales. La crítica pasa por alto que en la economía globalizada es fundamental estar posicionado en distintas regiones, para acceder a nuevos mercados y nuevas tecnologías, e incluso avanzar en la transformación de la empresa hacia nuevas actividades rentables. Esa es la diferencia entre una empresa exportadora nacional y una empresa integrada internacionalmente (Lessard, 1998).

Aunque algunas empresas chilenas han realizado fusiones y asociaciones con empresas transnacionales, el país está todavía atrasado en el aprovechamiento de esta estrategia para su desarrollo competitivo. En algunas de esas fusiones se ha tratado más bien de una venta del control, con una pérdida de presencia estratégica. Sin embargo, Chile está bien posicionado frente a los inversionistas extranjeros y a sus percepciones de riesgo país como para explotar más intensamente la oportunidad de construir alianzas estratégicas. Este

posicionamiento se ha logrado principalmente por sus políticas macroeconómicas, la gestión de Gobierno, y el desarrollo de sus mercados. Pero también hay que reconocer debilidades competitivas en una serie de aspectos como infraestructura física, calidad y capacitación de la fuerza de trabajo, desarrollo de las tecnologías de información, modernización de la institucionalidad regulatoria en sectores de energía y telecomunicaciones, en derechos de propiedad intelectual, en el comercio electrónico, que pueden ser obstáculos importantes para implementar esta estrategia. Se hará referencias a algunos de estos aspectos más adelante.

Según los autores de esta propuesta, un aspecto delicado que debe cuidarse se refiere a las regulaciones ambientales y laborales, las que podrían generar dificultades si ellas aumentan sus grados de rigidez. Sin embargo, cabe observar que aunque el empresariado chileno se ha mostrado especialmente sensible frente a esas regulaciones, los empresarios extranjeros enfrentan en sus países de origen condiciones mucho más restrictivas que las existentes en Chile. Por lo tanto, sin ignorar el problema que eventualmente podría crearse en Chile, tampoco debe sobreestimarse ya que el mismo concepto de "alianza estratégica" que inspira este tipo de propuesta se basa en el diálogo público-privado y en negociaciones que buscan sumar esfuerzos más que confrontar intereses. Por cierto, la negociación de alianzas estratégicas con empresas extranjeras sería una capacidad competitiva intangible que se requiere desarrollar con mucho más intensidad.

2) Chile como corredor hacia el Asia Pacífico

Una misión japonesa que ha estado trabajando conjuntamente con el gobierno de Chile durante el año 2000 sobre el diseño de una estrategia de largo plazo emitió un informe en el cual se hace una propuesta central. Se trata de mirar el desarrollo productivo chileno a largo plazo en función de su potencialidad para articular las relaciones económicas internacionales de Sudamérica con el Asia Pacífico. Pero más que cumplir el papel de un simple corredor comercial, de lo que se trataría es de desarrollar un mercado intermedio entre Sudamérica y el Asia Pacífico, de modo que los flujos de intercambio tengan a Chile como un destino y origen por sí mismos. Ello supone una infraestructura física, de servicios, de información y de cadena de valor articulada entre los dos continentes. Esto requeriría un mayor activismo estatal para promover las oportunidades que surgirían de esa opción estratégica.

Esta estrategia se constituiría en función de planes orientados a sectores y productos, infraestructura, el desarrollo del corredor y modernizaciones

institucionales. Por otra parte, deberían focalizarse regionalmente. Los criterios objetivos con los cuales deberían evaluarse los planes serían la proyección a largo plazo, los impactos regionales, la profundidad de los vínculos interindustriales, la incorporación de las pequeñas y medianas empresas y los consensos entre los principales actores sociales (JICA, p. 25).

Con todo, este informe identifica diversas fallas en el modelo de desarrollo productivo chileno, que deberían enfrentarse para implementar tal estrategia. Estas se podrían enumerar en forma sintética de la siguiente manera:

- A pesar del dinámico desarrollo exportador chileno, existe todavía escasa diversificación y excesiva dependencia de recursos naturales. Unos pocos productos representan una proporción muy grande de las exportaciones, lo que hace vulnerable a la economía.
- Chile tiene baja presencia en los organismos internacionales relacionados con los estándares de calidad del comercio internacional. Esto le resta capacidad de adecuación de las exportaciones a esas normas.
- La infraestructura física presenta debilidades notorias: sólo un 18% de la red caminera está pavimentada, hay escasas rutas inter-andinas, los puertos disponen de escasa capacidad de manejo de la carga y dificultad de acceso a ellos, la red de ferrocarriles está deteriorada y ha habido dificultades en el sistema de concesiones al sector privado para inducir inversiones en obras de baja rentabilidad.
- Hay escasez de centros de distribución territorial de la carga a lo largo del país.
- Es escasa la penetración de las tecnologías de información en los sectores productivos y en la educación.
- Los índices de inversión en desarrollo tecnológico son bajos.
- También es baja la calificación "multi-funcional" de los trabajadores.

En términos más generales, el informe JICA critica (sutilmente) la estrategia de promoción de inversiones en el exterior que ha seguido Chile, al enfatizarse excesivamente los méritos macroeconómicos y sistémicos de la economía chilena, los cuales ya son suficientemente reconocidos, en detrimento de informaciones sectoriales detalladas y señales respecto de dónde específicamente se están gestando las nuevas oportunidades de inversión y cuáles podrían ser los eventuales socios de inversiones conjuntas. Para los inversionistas extranjeros, especialmente los pequeños y medianos que andan buscando oportunidades, se requieren señales de las actividades específicas, incluso localizadas territorialmente. Este enfoque es coherente con el estilo de políticas industriales que caracterizó a Japón en el pasado, y también a otras economías

asiáticas, en las cuales el Estado desempeñaba un papel muy activo en la promoción de actividades productivas. Pero también contrasta con el enfoque que se ha desarrollado en Chile el cual se basa en la neutralidad del Estado.

III. DEBILIDADES SISTEMICAS DE LA ECONOMIA CHILENA

A pesar del exitoso crecimiento económico de la década de los 90, en Chile se han acumulado una serie de debilidades que pueden convertirse en frenos para un desarrollo dinámico en los próximos años. Estas debilidades afloran precisamente porque el país ya recorrió una etapa más avanzada de su crecimiento y de su inserción internacional, y ahora enfrenta la necesidad de innovar en sus formas de funcionamiento. Estas debilidades se pueden discutir al nivel macroeconómico y al nivel mesoeconómico.

1. La política macroeconómica y financiera

La política macroeconómica desempeña un papel fundamental en la creación de un marco de incentivos para la inversión, las exportaciones y el crecimiento de la productividad. Aunque Chile tuvo una política macroeconómica ejemplar durante los años 90, que le valió el reconocimiento de la banca internacional, los inversionistas extranjeros y los organismos multilaterales, no puede desconocerse que en los últimos años de la década pasada hubo signos preocupantes: la tasa de ahorro nacional comenzó a declinar (Cuadro 2), la importancia del ahorro externo aumentó, el manejo cambiario se hizo difícil y hubo descoordinaciones entre la política fiscal y la política monetaria que contribuyeron a aumentar la inestabilidad.

Lo que inicialmente se percibió como un ajuste económico frente a la desaceleración de las exportaciones hacia los países asiáticos, se convirtió en una verdadera recesión a lo largo del primer semestre de 1999. En estas condiciones, arreciaron las críticas a la política macroeconómica, tanto en sus aspectos coyunturales como en algunos temas de fondo. Estas críticas se orientaron en dos direcciones: en primer lugar, a errores de conducción, tanto de la política monetaria como de la política fiscal. Respecto de la primera, se ha criticado que en 1997, cuando ya estaba iniciada la crisis asiática, se procedió a una relajación de las tasas de interés en circunstancias que la demanda agregada se estaba expandiendo a un ritmo exageradamente alto, de 13% anual durante el cuarto trimestre de 1997; y el déficit de cuenta corriente se acercaba también rápidamente al 6% del PIB. En segundo lugar, las críticas a la

política fiscal sostienen que fue muy expansionista y habría contribuido al exceso de demanda. Estas presiones resultaron insostenibles una vez desatada la crisis y obligaron al sobreajuste monetario del segundo semestre de 1998, cuyos efectos se manifestaron plenamente en el primer semestre de 1999.

Cuadro 2
EVOLUCIÓN DEL AHORRO Y TIPO DE CAMBIO EN CHILE: 1990-2000
 (porcentajes *)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1990-1995	1996-2000	1990-2000
Ahorro Nacional	23,2	22,3	21,5	20,9	21,1	23,8	21,4	21,6	21,2	21,8	21,9	22,1	21,6	21,9
Ahorro Externo	1,9	0,3	2,3	5,6	3,0	2,0	5,5	5,7	6,2	0,2	1,6	2,5	3,8	3,1
Ahorro Total	25,1	22,6	23,8	26,5	24,1	25,8	26,9	27,2	27,4	22,1	23,4	24,6	25,4	25,0
Ahorro del Gobierno	2,5	3,6	5,0	4,9	4,9	5,4	5,8	5,6	4,1	2,4	3,7	4,4	4,3	4,4
Snperavit global Gobierno	0,8	1,5	2,3	2,0	1,7	2,6	2,3	2,0	0,4	-1,6	0,1	1,8	0,7	1,3
Tipo de Cambio**	159,3	150,4	137,9	136,8	133,1	125,8	119,9	110,7	110,4	116,6	121,5	140,6	115,8	129,3

Fuente: Estadísticas Ministerio de Economía y Banco Central.

(*) Valores como proporción del PIB Nominal

(**) Tipo de cambio nominal observado multiplicado por el cuociente entre la inflación externa relevante y el IPC.

1) La política monetaria y cambiaria

Las dificultades de la política monetaria deben analizarse en el contexto de economía abierta que caracteriza a la economía chilena. Esto se refiere especialmente al lado financiero de la apertura. Chile se ha convertido en una plaza muy atractiva para el mercado financiero internacional y para la inversión extranjera directa. Su alto ritmo de crecimiento en los años 90, el éxito de la política antiinflacionaria, la consolidación de la economía de mercado, el saneamiento de su sistema bancario, la estabilidad institucional a pesar de todas las dificultades de la transición democrática, la variedad de recursos naturales, la buena dotación de capital humano, entre otros factores, le han valido al país una buena calificación en los *ratings* de riesgo país³. Por otro lado, una combinación de una política cambiaria que mantuvo durante años un sistema de bandas de flotación, con fuerte tendencia a la apreciación, y una política de tasas de interés relativamente altas en términos reales, fue un poderoso acicate para atraer inversiones de largo y corto plazo, en busca de buenas rentabilidades. El contexto internacional era de abundancia de oferta de fondos, por lo que no era extraño un crecimiento alto de la inversión extranjera.

Varios efectos se desprendieron de esa combinación de factores. Los elevados flujos de capitales externos se convirtieron en aumento de reservas internacionales, con efectos monetarios expansivos que obligaban al Banco Central a mantener altas tasas de interés para esterilizar en parte el aumento de la liquidez. Pero esas tasas contribuían a su vez a incentivar la mantención de los flujos de entrada de capitales. Un segundo instrumento que utilizó el Banco Central fue el conjunto de restricciones a los capitales de corto plazo, siendo uno de los principales el encaje a las inversiones de menos de un año, que estuvo vigente hasta 1998 (Ffrench-Davis 1999, cap. IX). Pero con el aumento de la oferta de fondos externos, estos instrumentos resultaban insuficientes para restringir su entrada. A juicio de algunos analistas, habría sido necesario aumentar las restricciones para entrar al mercado nacional (Ffrench-Davis, 1999, cap. IX).

Dos temas ampliamente debatidos han sido la incoherencia entre la política cambiaria y la política monetaria, por un lado, y la eficacia de la regulación a los flujos de capitales externos. Respecto de lo primero, existe bastante con-

³ De acuerdo a un informe del banco de inversiones Merrill Lynch sobre los países con mayor potencial de crecimiento a nivel mundial, entre 35 países seleccionados Chile ocupa el lugar 19. En relación a las políticas de Gobierno ocupa el lugar 15 y frente al riesgo país, el lugar 20. En América Latina, ocupa el primer lugar a nivel general. Ver *El Diario*, lunes 16 de octubre del 2000, p.34.

senso en la imposibilidad de manejar simultáneamente la tasa de interés y el tipo de cambio en una economía abierta. Al haber libertad para los movimientos de capitales, la política económica sólo puede manipular una de esas dos variables. Si se fija el tipo de cambio (o su aproximación como es establecer una banda de flotación), la tasa de interés nacional no puede desviarse excesivamente de la tasa de interés internacional. De lo contrario, se produce lo que ha acontecido en Chile: cuando la tasa de interés nacional se fija muy por encima de la tasa internacional, habrá un fuerte flujo de entrada de capitales que generarán una tendencia a la apreciación cambiaria o un aumento de las reservas internacionales. Por el contrario, si se deja libre la tasa de interés, ésta se convertiría en el principal mecanismo de ajuste macroeconómico, pero la economía real quedaría más expuesta a las fluctuaciones ya sea inflacionarias o recesivas.

Pero si la autoridad opta por mantener una regulación sobre la tasa de interés a fin de ejercer un control sobre el gasto real y el empleo, entonces tendría que permitir la fluctuación del tipo de cambio. En septiembre de 1999, las autoridades monetarias chilenas optaron por este camino, al permitir la libre fluctuación del tipo de cambio, "salvo en circunstancias excepcionales", según declaración del Banco Central. Con esta medida, el Banco Central mejoró sus posibilidades de utilización de la tasa de interés para el control de la inflación y la regulación del ciclo económico. Fue una decisión bien recibida por los analistas, porque le permite al Banco Central tener más libertad para regular la tasa de interés en función del ritmo interno de actividad económica⁴.

Estas opciones están muy influidas por otros dos tipos de políticas: la regulación de los movimientos de capitales y la política fiscal. Un uso activo y flexible de la regulación financiera cambiaría el escenario en el sentido que la apertura financiera sería limitada. Durante buena parte de los años 90 Chile utilizó estas restricciones y ellas permitieron que la crisis mexicana de 1995 no afectara mayormente al país. Esta política regulatoria ha sido reconocida internacionalmente como exitosa para preservar a Chile de las fuertes crisis financieras que se han producido en los años 90. Sin embargo, hay dos tipos de críticas que se han expresado con fuerza creciente: en primer lugar, desde un punto de vista empírico, se sostiene la ineffectividad de la regulación en el mediano plazo. Su mérito sería principalmente de corto plazo. La segunda

⁴ El 16 de abril de 2001 el Banco Central anunció la culminación de "un proceso gradual de desregulación del mercado cambiario que permitirá a las personas y empresas disponer de un acceso más fluido y eficiente a los beneficios de la integración financiera y comercial de Chile con el exterior".

crítica se refiere a que la regulación implica ir contra la corriente de la globalización económica y supuestamente, un encarecimiento artificial de los fondos prestables en el mercado interno. Las restricciones a los movimientos de capital sólo retardarían esa tendencia, frenando posibilidades de crecimiento. Un mercado financiero libre se autorregularía a través de la fluctuación de la tasa de interés: un exceso de entradas de capital disminuiría la tasa de interés interna y desalentaría esos ingresos. Estas opiniones reflejan un exceso de confianza en las reglas del mercado, que en el caso de los sectores financieros puede ser muy arriesgada. En la actual economía tan globalizada en el ámbito financiero, y en que las transacciones de este tipo superan ampliamente las transacciones de la economía real, criterios elementales de prudencia aconsejan mantener algunas formas de regulación, al menos durante coyunturas de alta incertidumbre como es la actual. Más abajo se vuelve sobre este tema.

2) La política fiscal

La política fiscal cumple tres importantes funciones generales en el sistema económico. Por una parte, incide en el gasto global y por lo tanto, tiene efectos en el ciclo económico, los que pueden intensificarlo (políticas pro-cíclicas) o bien, suavizarlos (políticas anti-cíclicas). En segundo lugar, tiene efectos redistributivos, al reasignar recursos e ingresos entre los distintos grupos sociales. En tercer lugar, contribuye a la creación de bienes públicos, algunos tangibles como las obras públicas, y otros intangibles, como la administración de justicia, la educación, etc. Durante los años 90 estas tres funciones fueron especialmente relevantes. La política fiscal ha contribuido a la estabilidad macroeconómica y a un alto crecimiento, ha impulsado una redistribución del ingreso hacia los sectores más pobres y ha contribuido a la formación de bienes públicos.

La principal contribución a la estabilidad macroeconómica ha sido la gestión responsable de la política fiscal, la cual permitió mantener durante casi toda la década un superávit global del gobierno central de 1,4% del PIB (Ministerio de Economía, 2000). Sin embargo, la tendencia en la segunda mitad de la década fue declinante, lo que causó preocupación. El promedio del superávit global para 1995-99 fue de 1,1% del PIB con un 0,4% en 1998 y -1,6% en 1999. Esta disminución del superávit fiscal está muy asociada a la disminución del ahorro nacional.

La explicación de esta tendencia declinante del superávit radica en dos tipos de factores. En primer lugar, los compromisos contraídos por el Gobierno del

Presidente Frei para la modernización de la educación, de la infraestructura física y la reforma judicial. Estas prioridades tienen alta relevancia política y económica, en una perspectiva de largo plazo, y había consenso nacional en la urgencia de asumirlas. Junto a ellas, el Gobierno se comprometió con mejoramientos de remuneraciones en sectores que estaban muy rezagados, como los profesores, los empleados de la salud pública y los fiscales en general. Debe incluirse también el mejoramiento de las pensiones más bajas, que habían sufrido fuertes deterioros, especialmente durante los años 80 (Ministerio de Hacienda 1999).

Un segundo factor que afectó negativamente el superavit fiscal fue la crisis económica de 1998-99, que mermó sustancialmente los ingresos públicos. En primer lugar, el precio del cobre disminuyó a menos de 70 cts. en promedio durante 1999, habiendo sido de 75 cts. en 1998 y 103 cts. en 1997. Esta caída disminuyó las utilidades de CODELCO y por ende, del gobierno central. En segundo lugar, la caída del gasto global y del PIB, afectaron el rendimiento tributario. En tercer lugar, la desaceleración de la tasa de inflación, si bien positiva de por sí, hizo caer también los ingresos tributarios que dependen de los valores nominales.

El sector empresarial ha reiterado su crítica a la política fiscal, sosteniendo el efecto expansivo que ésta habría tenido, lo cual habría incidido en la mantención de las altas tasas de interés. Si bien es cierto que en 1998-99 el gasto fiscal aumentó su efecto expansivo, por las razones dadas y a pesar de los sucesivos recortes de gastos que se hicieron en esos años (Ministerio de Hacienda 1999), ese efecto resultó anti-cíclico en la coyuntura recesiva que se produjo. Es decir, la disminución y desaparición del superavit, por razones coyunturales, atenuó los efectos recesivos y permitió compensar parcialmente el aumento del desempleo, con los programas especiales de empleo que se generaron.

Desde la perspectiva de largo plazo es preocupante la caída del superavit fiscal: se trata de su impacto en el ahorro nacional. Un componente significativo del superavit es el ahorro fiscal, es decir, la diferencia entre ingresos corrientes y gastos corrientes. La contribución fiscal al ahorro nacional fue importante durante la mayor parte de la década: en promedio, 4,4 puntos del ahorro nacional de 21,7% del PIB se originaron en el sector gobierno. En 1999 esa contribución cayó a 2,4 puntos, lo que representa la pérdida de 2 puntos del PIB. El proceso de ajuste contribuyó también a la disminución del gasto en consumo e inversión, lo que permitió disminuir el ahorro externo (o déficit en cuenta corriente), que había llegado a más de 6% del PIB. El ahorro

total se comprimió así en cerca de 5 puntos del PIB (las pérdidas anteriores fueron compensadas en parte con aumento del ahorro privado). En esta proporción disminuyó también la tasa de inversión. Pero la mantención del crecimiento a tasas del 6 o 7% anual requerirá una recuperación del ahorro nacional, una de cuyas fuentes es el ahorro fiscal. Aquí radica la importancia del compromiso asumido por las nuevas autoridades económicas de recuperar el ahorro fiscal en un plazo de dos años. De no ser posible un aumento del ahorro fiscal y del ahorro privado, se corre el riesgo de que la recuperación del crecimiento se traduzca rápidamente en un aumento del déficit en cuenta corriente externa. Esto puede ser necesario en forma transitoria, mientras se recupera la demanda interna, que ha sido el factor más restrictivo en la recuperación. Pero a mediano plazo sería indispensable un aumento significativo del ahorro nacional, si se quiere evitar poner en jaque la estabilidad del crecimiento⁵.

3) La apertura de la cuenta de capitales

La controversia sobre el efecto de los flujos financieros internacionales en la estabilidad macroeconómica no es nueva. Después de la primera guerra mundial hubo un proceso de internacionalización y fuerte aumento de los movimientos internacionales de capitales, generando inestabilidad y movimientos especulativos. Al término de la segunda guerra mundial, y basados en esa experiencia, influyentes economistas (entre ellos Keynes) expresaron su opinión de que los flujos de capitales, especialmente los de corto plazo, debían ser regulados si se quería evitar las fluctuaciones del empleo y de la producción (James, 1996). La experiencia de los años 90 muestra también que procesos de liberalización financiera muy intensos contribuyeron a generar situaciones de crisis en México, en 1994-95 y en los países del este asiático.

La tendencia histórica en Chile ha sido avanzar desde un sistema de controles estrictos y prohibiciones al libre movimiento de capitales, como el que existió hasta los años 70, hacia un sistema que permite la movilidad de capitales pero bajo regulaciones. El boom financiero de los años 90 intensificó la controversia en Chile, porque mientras otros países de la región liberalizaron ampliamente su cuenta de capitales, en Chile se mantuvieron el encaje y las restricciones de permanencia a los créditos e inversiones externas. El argumento principal en contra de la liberalización completa de los flujos se basa en los riesgos de inestabilidad que generan los auge crediticios. Estos auge se in-

⁵ El jueves 19 de abril de 2001 el Ministro de Hacienda presentó un amplio paquete de reformas al mercado de capitales que, entre otros objetivos, generaría importantes efectos positivos sobre el ahorro interno y el financiamiento de la inversión de las pequeñas y medianas empresas.

tensifican cuando la economía está en su fase expansiva. Las buenas perspectivas de crecimiento estimulan a los bancos a prestar y a los consumidores e inversionistas a endeudarse. Se expande el gasto, aumentan los precios de los activos los que permiten aumentar aun más el endeudamiento y la economía se hace más vulnerable. Cuando se produce una crisis por pérdida de confianza o por deterioro de los indicadores financieros, rápidamente los bancos restringen los créditos, exigen los pagos, los consumidores se ven obligados a liquidar activos, cuyos precios caen rápidamente. Con ello se inicia la fase recesiva. Las regulaciones y restricciones a los flujos externos tienen por objeto amortiguar esas euforias y crisis (Ffrench-Davis, 1999).

El argumento alternativo, sostenido por los partidarios de la liberalización financiera, plantea que los flujos de capitales no son propiamente el problema, sino la coherencia interna de la política macroeconómica. Una política de equilibrio en los aspectos fundamentales, como el tipo de cambio, el sector fiscal y el sistema monetario, junto a una adecuada regulación y supervisión del sistema bancario, no debiera intensificar el ciclo económico. Hay evidencia empírica, basada en estudio de casos, de que altos flujos externos de capital no se tornan insostenibles en economías que mantienen sus equilibrios fundamentales; en cambio, ello sí ocurre donde no se dan estas condiciones (Hernández y Landerretche, 1998). La cuestión es si a raíz de un auge de capitales externos se siguen manteniendo los equilibrios fundamentales. Esta cuestión apunta a la capacidad y la calidad de la gestión macroeconómica, aspectos en los que Chile ha hecho progresos notorios, a pesar de algunas críticas. Una situación más complicada puede plantearse en situaciones de crisis externas de mayor envergadura, cuando se producen contagios y los inversionistas se retiran en bloque. Por más coherentes que sean las políticas macroeconómicas, resulta difícil evitar esos efectos.

En una perspectiva de largo plazo, el argumento favorable a la liberalización financiera se basa en la mejor asignación de recursos financieros que se podría lograr en una economía integrada al exterior. Una economía de alto crecimiento pero de tamaño pequeño verá aumentar rápidamente también sus flujos de ahorro. En la medida que deba invertir esos ahorros sólo en el mercado doméstico, se crea el riesgo de distorsiones de precios (aumento excesivo de los precios de los activos) lo que induce ineficiencias. El desarrollo financiero y la apertura permiten diversificar los portafolios de inversión, los riesgos y las rentabilidades con mayor eficiencia. Aun más, un país que tenga una institucionalidad financiera moderna y con adecuadas normas de supervisión, podría entrar a operar también con activos financieros externos y así, atraer ahorros del exterior. El sector financiero podría convertirse en un sector dinámico y generador de ventajas comparativas. Existe la propuesta de

convertir a Santiago en un centro financiero internacional, en base al reconocimiento de sus buenas políticas macroeconómicas y su exitoso desempeño de crecimiento en los años 90. Pero ello requeriría una plena integración financiera al exterior y la apertura de la cuenta de capitales. Con todo, algunos observadores que no descartan la apertura financiera, dudan de que Chile pueda convertirse efectivamente en un centro financiero internacional, por la pequeñez de su mercado. En comparación con el tamaño de los sectores financieros de países vecinos, como Argentina o Brasil, en el Cono Sur, Chile tendría pocas posibilidades reales (Lessard, 1998). Pero habría que diferenciar entre la opción de una "plataforma financiera", que no sería viable, de una "plataforma de información", que sí cumpliría un objetivo importante, como es poner en contacto a los agentes financieros chilenos con la información más relevante y los instrumentos de los mercados mundiales (Lessard, 1998).

En síntesis, en una perspectiva de mediano plazo, la política macroeconómica enfrenta varios dilemas. En primer lugar, un dilema clásico: el aumento de la tasa de ahorro parece entrar en conflicto con el uso de la política fiscal para redistribuir el ingreso. Este último objetivo requiere aumentos del gasto público porque el gasto social absorbe la mayor parte (70%) del total. El Gobierno está haciendo un esfuerzo importante por aumentar la recaudación tributaria y el superavit fiscal sin aumentar la carga impositiva, a través de la disminución de la evasión. La disminución de la elusión o exenciones tributarias, que es un camino complementario, provoca el rechazo del sector privado aduciendo que ello equivale a una mayor carga impositiva. Hay también abusos en que la evasión se presenta como elusión, como es la organización de sociedades de personas que buscan ocultar gastos personales a través de gastos de la sociedad. En parte esto es inducido por las altas tasas tributarias que afectan los ingresos marginales de las personas, los que son considerablemente mayores que las tasas que pagan las sociedades. La iniciativa de reducir esas tasas de impuesto a la renta de las personas compensando con un pequeño aumento de las tasas a las utilidades ayudaría a aminorar los incentivos perversos a la evasión.

Pero en lo sustantivo, se requiere mejorar y aumentar los instrumentos de ahorro a largo plazo, los que para una economía como la chilena, son muy deficientes⁶. Desde el punto de vista fiscal y la necesidad de financiar el gasto

⁶ Incluso los Fondos de Pensiones ofrecen sólo dos alternativas de ahorro a los trabajadores. En el proyecto gubernamental de reforma al mercado de capitales se propone la creación de cinco alternativas de inversión a los cotizantes en el sistema de ahorro previsional.

social, una salida posible sería aumentar la participación privada en él, pero ello requiere cambios institucionales que aseguren la cobertura de las necesidades de los grupos más pobres y la disposición del sector privado a buscar sus utilidades a través del aumento de coberturas más que a través del aumento de precios. La política del sector privado de maximizar sus ingresos a través de los precios le está resultando suicida, ya que al aumentar los precios provoca el retiro de usuarios, como está ocurriendo en el sistema de salud privado.

Un segundo dilema tiene que ver con el tipo de cambio real y la apertura financiera. La estabilidad del modelo exportador requiere estabilidad cambiaria en términos reales, modificada por los aumentos de productividad. Pero una apertura financiera más intensa podría atentar contra esa estabilidad, en un mundo de turbulencias como el actual. La salida pasa por el desarrollo y perfeccionamiento de instrumentos de compensación del riesgo cambiario pero, de nuevo, esto implica cambios institucionales que disminuyan las barreras de entrada a los mercados financieros y aumenten la información a los pequeños exportadores.

La apertura de la cuenta de capital tiene riesgos pero también posibles beneficios. Entre estos últimos, está la posibilidad de que el sector financiero desarrolle ventajas competitivas y se convierta en una fuente importante de empleos de alta calificación (en los 90 fue un sector con alto crecimiento de su empleo). Es un sector que generaría también efectos importantes en la difusión de las tecnologías de información y en las telecomunicaciones, otro sector con grandes expectativas de crecimiento. Algunas condiciones básicas son el perfeccionamiento de la gestión macroeconómica, la adecuación de la regulación a las normas internacionales y la profundización de los mercados de riesgos. En todo caso, en lo que existe bastante consenso es que una estrategia de internacionalización financiera debe proceder con prudencia y en forma gradual, de modo de asumir nuevos riesgos a medida que progresa el aprendizaje, se adquieren competencias en el sector y se fortalece la institucionalidad reguladora y supervisora.

4) Debilidades sistémicas a nivel mesoeconómico

Aunque Chile ha hecho progresos evidentes en su competitividad internacional, que le han valido altos índices de desempeño en los informes internacionales, y que en América Latina le permiten tener un lugar destacado, existen debilidades competitivas de carácter mesoeconómico que deben ser abordadas como una alta prioridad estratégica. En un análisis de fortalezas y debili-

dades competitivas, ciertamente existen unas y otras, con un balance que hasta ahora ha sido positivo para Chile. Pero hay algunas áreas en las cuales el país ha mantenido una posición bastante desmedrada en términos comparativos internacionales, con cualquiera de los índices que se elaboran. Se pueden identificar las siguientes debilidades, cuyo enfrentamiento debería asumir un carácter prioritario en una renovación de la estrategia de competitividad: el desarrollo de la ciencia y la tecnología, de los recursos humanos, y de la infraestructura física. Adicionalmente, a pesar de no ser un factor directamente productivo, la distribución del ingreso y las grandes diferencias económico-sociales que existen en Chile se están convirtiendo en un obstáculo importante para el desarrollo sistémico de la capacidad competitiva. Hay también aspectos institucionales y de orientación de las políticas que se abordarán más adelante.

a) El desarrollo de la ciencia y la tecnología

Una conclusión indiscutida de los análisis del crecimiento económico de los países es que el desarrollo de la ciencia y la tecnología es un componente central entre los factores del crecimiento. Donde ha habido mucho más debate es respecto de cómo se induce mejor el cambio tecnológico en los países en desarrollo. Se ha ido aceptando la idea de que no es indispensable que un país en desarrollo tenga que hacer un esfuerzo propio de investigación y diseño para incorporar las nuevas tecnologías. Existe en la actualidad una oferta muy abundante de tecnologías a nivel mundial. Estas se pueden incorporar a través de diversos canales, como la inversión extranjera, la importación de bienes de capital, la compra de licencias, la organización de misiones técnicas y empresariales al exterior, etc. Pero, lo que también está bien establecido, es que a pesar de esa posibilidad de adquirir tecnologías en el exterior, un país no puede prescindir de desarrollar su propia capacidad institucional y de recursos técnicos y científicos para poder absorber eficazmente esas tecnologías. Esto se debe a que toda tecnología debe adaptarse a las condiciones locales. Además, la selección de tecnologías a comprar supone un conocimiento detallado de las necesidades de las empresas. Por lo tanto, el esfuerzo innovativo local no es prescindible.

El esfuerzo en investigación y desarrollo tecnológico se mide internacionalmente a través del indicador de inversión en investigación y desarrollo (I&D) como proporción del PIB. En Chile, este indicador ha estado durante varios años en un nivel de 0,7%, en circunstancias que en los países desarrollados se acerca al 3% y en los países asiáticos de reciente industrialización supera el 2%. Los informes de competitividad internacional del *World*

Economic Forum señalan el área de la tecnología como una de las más débiles de la economía chilena. Casi todos los componentes de esta área tienen una baja ubicación: educación en ciencias y matemáticas, disponibilidad de institutos de investigación, los recursos públicos y privados asignados a este objetivo, la cooperación universidades-empresas, la incorporación del correo electrónico, el uso del comercio electrónico, entre las principales debilidades.

Cuadro 3
GASTO PUBLICO EN FOMENTO PRODUCTIVO
(porcentajes)

	1994	1995	1996	1997 (*)	1998
1. Gasto total (mm pesos de 1997)	225,4	223,8	242,7	274,5	312,7
2. Proporción del PIB	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9
3. Proporción del gasto fiscal total	4,0	3,7	3,7	3,9	4,3
4. Composición					
a) Micro empresa	7,3	8,3	10,2	10,1	9,1
b) PYMES	2,7	2,4	4,7	4,1	4,8
c) Innovación tecnológica	9,1	8,4	8,1	9,1	8,3
d) Fomento exportador	31,1	31,6	31,5	28,0	27,3
e) Desarrollo productivo regional	35,0	34,4	31,6	31,2	32,5
f) Capacitación	14,8	14,8	13,9	17,5	18,0

Fuente: Ministerio de Economía

(*) gasto presupuestario

Durante los años 90 se estuvo aplicando un programa de innovación tecnológica, coordinado por el Ministerio de Economía. Los objetivos de este programa fueron la conformación de una masa crítica de empresas innovadoras, la modernización de las pequeñas y medianas empresas, el acercamiento entre las universidades, centros tecnológicos y empresas y la formación de investigadores y técnicos de alto nivel. Los principales instrumentos fueron los Fondos Tecnológicos, los Fondos de Asistencia Técnica (FAT) y PROFOS dirigidos a las PYMES, y el Programa de Producción Limpia, orientado a estimular a las empresas a introducir tecnologías libres de contaminación. Es interesante que en forma progresiva los fondos tecnológicos se han basado en concursos de proyectos, con lo cual se ha estimulado la competencia y la eficacia de los proyectos para responder a las necesidades del mercado. En este mismo sentido, se ha incentivado la cooperación empresas-universidades a través del FONDEF, que opera con este requisito específico.

La asignación de fondos públicos para estos objetivos se incrementó a una tasa anual de 20% durante los años 90 (1990-98), cifra que corresponde al promedio de aumento del total de inversión pública para fomento productivo. Sin embargo, el mayor crecimiento operó en el primer quinquenio, con una disminución al 4,6% de crecimiento en 1994-98. Este cambio revela que la política tecnológica tuvo menos prioridad pública en la segunda mitad de ese período.

A fines de los años 90 se definió una política específica para desarrollar las capacidades en el ámbito de las tecnologías de la información⁷. Considerando la importancia que estas tecnologías están teniendo no sólo en la economía, sino en la organización de la sociedad, el ex Ministro de Economía propuso avanzar a una "nueva arquitectura del sistema productivo", basada en una economía de servicios, en los cuales las tecnologías de la información y las comunicaciones deberían tener el liderazgo (Jorge Leiva, 1999). En esta propuesta, se trata de asumir un enfoque más activo y selectivo para orientar los esfuerzos de inversión, educación e innovación, desarrollando nuevas capacidades genéricas y ventajas competitivas.

En relación al objetivo de aumentar la participación del sector privado en el desarrollo tecnológico, algunas ideas interesantes que se han propuesto son⁸:

- Extender incentivos de mercado a los institutos públicos de investigación (por ejemplo, vía fondos concursables).
- Mejorar las relaciones universidades-empresas, lo cual se puede lograr aumentando el financiamiento para proyectos conjuntos, mediante la creación de consorcios tecnológicos, en los que también podrían participar empresas extranjeras que tengan liderazgo tecnológico (un incentivo para las empresas extranjeras es que en Chile el costo de un científico es muy inferior al que tiene en Estados Unidos o Europa).
- Enfatizar la dimensión comercial y de negocios que pueden tener los proyectos de innovación tecnológica. Esto es fundamental para interesar al sector privado. Es el método que ha utilizado la Fundación Chile (así se introdujo en Chile el cultivo del salmón).
- Fortalecer la cadena innovación-capital de riesgo-acceso a la bolsa. Esto implica que se debe intensificar los vínculos entre las políticas de innovación tecnológica y las políticas de financiamiento de largo plazo y de capital de riesgo.

⁷ Comisión Presidencial Tecnologías de Información y Comunicación (1999).

⁸ Ideas propuestas por los economistas Eduardo Bitrán y Fernando Suárez. Ver *El Mercurio*, 24 de septiembre del 2000, *Economía y Negocios*.

b) Los recursos humanos

El tema de los recursos humanos adquiere también una creciente importancia. Se ha determinado empíricamente que la educación es una variable muy relevante del crecimiento económico. El BID estima que por cada año adicional de escolaridad de la fuerza de trabajo la tasa de crecimiento anual promedio se eleva entre 0,6 y 0,8 puntos porcentuales (BID, 1997, pág. 55).

Aunque existe una opinión tradicional de que Chile posee una buena dotación de capital humano, que le permitiría desarrollar ventajas competitivas en sectores de tecnología avanzada, la evidencia no apoya esa hipótesis optimista que ya casi se ha convertido en mito. Según la encuesta CASEN (MIDEPLAN, 1999), en Chile el promedio de años de escolaridad de la población de 15 o más años aumentó desde 9 en 1990 a 9,7 años en 1998, promedio todavía bastante inferior a los 12 años recomendados internacionalmente. Además, existen importantes diferencias entre el primer quintil, más pobre, que aumentó desde 7,3 años a 7,4 años entre esos años, y el quintil más rico, que aumentó desde 12,1 a 13,1 años de escolaridad. Estas diferencias son determinantes de las diferencias de oportunidades de inserción productiva de la fuerza de trabajo.

Ellas se ven magnificadas aun más por las diferencias de calidad de la educación, de gran incidencia en la calidad de la fuerza de trabajo. El estudio de la OECD sobre la capacidad de comprensión del lenguaje escrito, de amplia divulgación, puso en evidencia la poca eficacia del sistema educacional chileno. Su ubicación en el *ranking* de 22 países fue en el último lugar. El estudio reveló que entre el 80 y el 85% de la población chilena entre 15 y 65 años no calificó con un nivel de comprensión mínimo necesario para desempeñarse en la vida diaria frente a las complejidades de la vida moderna (OECD, 2000, pp. 136-137). Esto no sólo revela una debilidad cultural, sino también competitiva porque se trata de una severa limitación para el aprendizaje laboral que se requerirá a medida que el país diversifica su estructura productiva, profundiza sus niveles tecnológicos y desarrolla los mercados laborales.

En otros niveles educacionales, la evidencia (de mediados de los años 90) apunta en la misma dirección. La educación pre-escolar en sectores de pobreza en Chile adolece de serias deficiencias. Se ha establecido que no hay diferencias en el desarrollo y las capacidades de los niños que asisten a parvularios y los que no asisten. Hay una probabilidad no despreciable, incluso, que los niños que asisten a parvularios experimenten un retroceso en su desarrollo. En relación a la educación básica en sectores de pobreza, el 50% de los

niños de primero y segundo año básico no logra contestar la mitad de las pruebas de castellano y matemáticas (Eyzaguirre, 2000).

De las pruebas SIMCE se ha detectado que uno de cada dos niños al final del cuarto año básico no comprende bien lo que lee y no es capaz de procesar información adecuada a su edad (Eyzaguirre, 2000). Esta situación se proyecta también a lo largo de la educación media⁹.

La conclusión general de estas evidencias es que el sistema educacional chileno tiene serias deficiencias de calidad, que no contribuyen a la formación de trabajadores y profesionales como los que se requerirán en el mediano plazo, a medida que se desarrolle la sociedad de la información y la "nueva economía". Esta conclusión apoya la alta prioridad que el gobierno le está dando a la reforma educacional, pero enfatiza la necesidad de una evaluación permanente de la misma, así como de los recursos públicos y privados que se están asignando.

Aparte de la educación general, el capital humano de un país se forma con la capacitación laboral orientada a las actividades productivas. Al respecto, es alarmante constatar que la política de capacitación laboral que se ha estado aplicando durante años no recibe la importancia que debiera tener por parte de las empresas. La evidencia indica que más del 60% de los recursos públicos potenciales no son utilizados por las empresas. Un estudio reciente revela que menos del 9% de los trabajadores de las microempresas se capacitan, un 20% lo hace en la pequeña empresa y en cambio, un 41% de los trabajadores de las empresas grandes acceden a algún tipo de capacitación. Esto significa que los trabajadores que probablemente están en los mejores puestos de trabajo y tienen mayores calificaciones son los que siguen capacitándose, no así los trabajadores de las pequeñas y microempresas, que son quienes más la necesitarían (Bravo, 1999, cuadro IV.3).

Se puede resumir lo anterior. La realidad actual de la economía internacional muestra una transformación sostenida hacia sistemas basados en tecnologías de la información y de las comunicaciones. Los países desarrollados llevan el liderazgo en este aspecto, lo cual está marcando la pauta sobre la dirección que debería tener la transformación económica y el sentido que deberían asumir las estrategias de desarrollo competitivo. Un insumo esencial de esta nueva economía es una fuerza de trabajo calificada adecuadamente para las ne-

⁹ La prueba TIMSS99, que evalúa las habilidades para las matemáticas y las ciencias de estudiantes de 8° básico a nivel internacional, también mostró desfavorables resultados para la muestra chilena, que se basó en cinco mil escolares en 1998. Ver *El Mercurio*, 17 de diciembre del 2000, p. D22.

cesidades que emergen de este sistema. Todas las señales del cambio en los requerimientos de trabajo apuntan en la dirección de que, más que habilidades específicas y muy especializadas, las nuevas demandas apuntan hacia destrezas genéricas de los trabajadores, que les permitan adaptarse y desenvolverse en la nueva economía con flexibilidad y capacidad de adaptación. Especializaciones muy finas pero rígidas no garantizan la empleabilidad permanente de los trabajadores. Chile parece tener varias debilidades en sus sistemas educativos, y especialmente en la calidad de ellos. Al mismo tiempo, se detecta una cultura organizacional que le asigna baja prioridad a la capacitación. La utilización de los recursos disponibles para estos fines es baja, después de diez años de una política sistemática de capacitación. Y la mayor parte de esos recursos son utilizados por las empresas más grandes, que son las de mayor productividad, y por los trabajadores con mayores niveles de educación y capacitación. Esto refuerza un círculo vicioso que puede ser muy grave a mediano plazo, porque no sólo mantiene una debilidad estructural para mejorar la productividad en la nueva economía, sino contribuye a profundizar la brecha de desigualdad entre los que acceden a los buenos puestos de trabajo y los que permanecen excluidos.

c) El clima laboral en las empresas

La calidad del capital humano depende también de otra variable, que es las relaciones de confianza que se puedan establecer entre empresarios y trabajadores en las empresas. Desde el punto de vista del clima laboral, los años 90 han sido un período de transición entre el viejo sistema sindical, reivindicativo, orientado al conflicto y basado en la desconfianza entre empresarios y trabajadores, a un nuevo sistema que mira las relaciones entre esos agentes como un juego de suma positiva, en que ambos actores enfrentan conjuntamente los desafíos de la competitividad. Aquí el problema principal es el de la adecuación de la capacidad y calidad del trabajo a los requerimientos de la nueva economía que se señalaba antes. Esto implica que se desplaza el foco de las motivaciones de los trabajadores: más que reivindicar beneficios permanentes de la empresa (reivindicaciones que pueden quedar rápidamente obsoletas), se trata de asegurar una gestión de la productividad y la calidad de la empresa como un todo, que asegure su capacidad competitiva en el mercado y una participación real de los trabajadores en los beneficios generados. Esto implica gestión de la calidad en todos sus niveles: del producto final, de los procesos de producción, de las tecnologías, del trabajo, de las condiciones sociales de los trabajadores, de la gestión general de la empresa.

El problema de las relaciones laborales debe ponerse en este marco. En un

contexto de mercados inciertos y muy competitivos, la protección de los derechos sociales de los trabajadores, como el derecho al empleo y a la estabilidad de los ingresos, corresponde al plano de la institucionalidad social y laboral, a nivel macro, más que de la empresa. No se les puede pedir a las empresas que asuman los riesgos de los ajustes laborales y de cambios en los requerimientos de trabajo cuando ellas mismas deben estar ajustándose permanentemente. Pero tampoco se les puede pedir a los trabajadores que asuman los costos de ajustes sistémicos. Es la sociedad, a través de su institucionalidad, la que debe hacerse cargo de la protección frente a los riesgos y a la inseguridad laboral. Instrumentos como el seguro de desempleo, la seguridad social y el acceso a la salud y la educación deben ser elementos de protección macrosocial. En lo que sí la empresa tiene una responsabilidad es en la generación de un clima laboral que les permita y facilite a los trabajadores su propio desarrollo profesional y su empleabilidad. Este clima laboral también supone el respeto por parte de los empleadores de la institucionalidad laboral existente y de los acuerdos y convenios establecidos a través de las negociaciones colectivas. No debe olvidarse que la empresa es el lugar donde los trabajadores se desarrollan como personas y sujetos, lo cual implica enfoques diferentes de las relaciones laborales que si ellos sólo fueran un factor productivo.

La institucionalidad laboral ha sido un tema de creciente disenso en Chile durante los años 90. La herencia del régimen militar fue una legislación muy restrictiva para los trabajadores, al permitir una gran flexibilidad para los despidos y el desconocimiento de los derechos sindicales. En 1990 se acordó iniciar un diálogo social tripartito entre el gobierno, los dirigentes empresariales y sindicales, que permitiera echar las bases para una nueva institucionalidad laboral, la cual fue reformada para mejorar las condiciones de negociación sindical y proteger ciertos derechos básicos de los trabajadores, como la expresión de causal de despido.

Este acuerdo tuvo una gran importancia estratégica para la mantención de un clima poco conflictivo de las relaciones laborales, el cual fue apoyado también por la política social del Gobierno. Sin embargo, las relaciones trabajadores-empresarios sufrieron un deterioro a lo largo de la década, ya que mientras los dirigentes sindicales consideraron que la reforma de 1990 fue muy básica y mínima, requiriéndose una nueva reforma, los dirigentes empresariales consideraron inconveniente introducir elementos que podrían rigidizar las relaciones de trabajo en las empresas. Esta falta de consenso sobre la institucionalidad laboral es un factor de incertidumbre y su postergación no contribuye a fortalecer la capacidad competitiva ni tampoco el mejoramiento de la equidad social.

d) La infraestructura física

El desarrollo de la infraestructura física ha tenido una alta prioridad en las políticas públicas durante los años 90. A fines de la década, más del 45% de la inversión pública se destinaba a infraestructura de transporte y su crecimiento fue más alto que el de la inversión pública general, de acuerdo a cifras de MIDEPLAN. Pero no sólo se asignaron recursos públicos. En forma complementaria, se diseñó una institucionalidad que ha permitido la participación del sector privado en la construcción de caminos, a través del sistema de concesiones, el cual ha sido muy exitoso.

Sin embargo, en los índices internacionales de competitividad este sector es uno que muestra los mayores rezagos. Por ejemplo, en el índice del *World Economic Forum* de 1999, aunque en el área de infraestructura Chile se ubica en el lugar 18 entre 59 países, ubicación que es bastante favorable, al desagregar los distintos componentes se percibe una gran heterogeneidad. Hay una muy buena calificación para la inversión privada en infraestructura la que, como se mencionaba, se ha hecho posible por el sistema de concesiones. En cambio, hay otras áreas en las cuales el desempeño del país es muy bajo: cantidad y eficiencia de la red caminera, cantidad y eficiencia de los puertos y desarrollo de la red de ferrocarriles. Antes, al hacerse referencias al informe de la misión japonesa, se aludía a este tema. El mediocre desempeño en estas áreas se debe principalmente a la baja prioridad que tuvieron en las políticas públicas de los años 70 y 80, durante los cuales se acumularon enormes déficit de inversión y falta de mantención, lo que significó fuertes deterioros de la infraestructura disponible. Los esfuerzos de los años 90 por mejorar la red vial y de puertos todavía son insuficientes para alcanzar niveles de disponibilidad adecuadas a las necesidades de la economía chilena.

e) Las desigualdades económico-sociales

Por otro lado, aunque no se trata propiamente de un insumo productivo, las desigualdades sociales existentes en Chile constituyen también una debilidad competitiva porque afectan la cohesión social, la posibilidad de lograr acuerdos y consensos respecto de temas centrales como el ahorro y la inversión, el aumento de la confianza entre los actores sociales para definir horizontes de largo plazo y la posibilidad de inserción productiva del conjunto de la población. La alta desigualdad socio-económica que existe en Chile es un factor restrictivo para el diseño de una estrategia de largo plazo, porque ella constituye una presión permanente para modificar las reglas del juego. Un ejemplo típico es el tema de la reforma tributaria. Cada cierto tiempo surgen propues-

tas e iniciativas tendientes a aumentar la carga tributaria a fin de poder asignar más recursos públicos a los sectores más pobres¹⁰. Sin embargo, como políticamente es inviable aumentar la carga tributaria, el camino seguido por los gobiernos ha sido mejorar el control impositivo y disminuir la evasión¹¹. Chile aun tiene camino que recorrer en este aspecto, sobre todo al considerar los numerosos resquicios legales que permiten eludir impuestos, a veces en forma fraudulenta.

IV. LA INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO

Una dimensión fundamental del fortalecimiento de la capacidad competitiva con integración social es la institucionalidad para el desarrollo productivo. No basta que las elites económicas se modernicen. Se requiere que todos los sectores sociales se movilicen y se incorporen a un esfuerzo colectivo. Esta ha sido la clave del éxito económico que han logrado países que sufrieron la devastación de la guerra, como los europeos y los del sudeste asiático. En este aspecto, una adecuada institucionalidad cumple el papel de coordinar y catalizar las acciones individuales en la búsqueda de objetivos comunes. Ella también es indispensable para complementar los mercados. No basta que éstos se liberalicen para que logren su máxima eficiencia. La movilización de los recursos y de los agentes económicos requiere reglas del juego claras y señales que orienten las decisiones de largo plazo.

Durante los años 90 los dos gobiernos concertacionistas impulsaron una institucionalidad y un conjunto de instrumentos para el desarrollo productivo, con los objetivos de insertar productivamente a las pequeñas y medianas empresas en el modelo exportador, aumentar sus vínculos con las grandes empresas, disminuir las barreras de entrada al cambio tecnológico, generar externalidades y aprendizajes a través de la asociatividad y estimular la capacitación de los trabajadores. En forma complementaria, se reconoció la necesidad de que estas políticas se regionalizaran, a fin de estimular la descentralización del Estado y la desconcentración de las actividades productivas.

¹⁰ Está demostrado empíricamente que en Chile el gasto público social contribuye a disminuir la brecha entre los grupos de más altos y más bajos ingresos.

¹¹ Hay bastante consenso que la tributación a las personas debería modificarse más bien a la baja, compensada con un aumento de los impuestos a las empresas.

1. La política e instrumentos para la inserción productiva

La política que se ha estado aplicando para el desarrollo productivo tiene las siguientes características, que la diferencia de las antiguas políticas industriales:

- i) Su objetivo principal es disminuir las fallas de los mercados, especialmente las que afectan a las pequeñas y medianas empresas por haber mercados incompletos o inexistentes, a la inversión en capital humano, a la diversificación de exportaciones, a la innovación tecnológica, por mencionar las principales. Se supone que si los mercados operaran razonablemente bien, el Estado no tendría necesidad de intervenir para otorgar incentivos especiales. Pero como de hecho existen esas fallas en los mercados, el libre funcionamiento de los precios no conduce al óptimo económico y a la eficiencia social por lo que el Estado tiene una responsabilidad a nivel microeconómico.
- ii) Horizontalidad. En este enfoque, se ha reemplazado la opción del Estado a favor de unos "sectores ganadores" por una opción en que el apoyo estatal se orienta horizontalmente a mejorar las oportunidades de las empresas para aumentar su eficiencia y productividad. De aquí que se hable de políticas neutrales en un sentido sectorial en vez de las políticas verticales o sectoriales de los antiguos enfoques, es decir, políticas orientadas a todos los sectores productivos. El fundamento de este enfoque es que el Estado tiene menos información que el sector privado respecto de las inversiones productivas más rentables y, además, no es conveniente que se involucre en opciones específicas ya que comprometería recursos públicos frente a eventuales fracasos. Sin embargo, el debate no está cerrado en este tema, ya que hay opciones sectoriales que requieren plazos largos de gestación, por ejemplo, en capital humano y aprendizaje empresarial y, por lo tanto, existen necesidades de coordinación y de generación de señales, especialmente para los pequeños y medianos empresarios. Se volverá sobre este tema más adelante.
- iii) Se trata de políticas orientadas a la demanda que ejercen las empresas en vez de políticas orientadas a la oferta. En las políticas de demanda, los incentivos se entregan a las empresas usuarias y a iniciativa de éstas para que sean ellas las que decidan cómo y cuando usarlos. Por ejemplo, en el caso de los subsidios para capacitación de los trabajadores, queda a la discrecionalidad de la empresa decidir si capacita a sus trabajadores, en cuyo caso podrá acceder a esos subsidios. Adicionalmente, es la empresa la que decide demandar un servicio de

capacitación en el mercado, para beneficiar a sus trabajadores. En el antiguo enfoque, el Estado definía en primer lugar que una determinada industria, por ejemplo, la textil, recibiría recursos subsidiarios. Los proveedores de servicios, los bancos por ejemplo, a su vez recibían subsidios en la medida que atendían las necesidades de esa industria prioritaria.

- iv) Son políticas que actúan a través del mercado y no en contra del mercado. Por ejemplo, en vez de prohibir una importación, excluyendo ese producto del mercado, se fortalece la capacidad competitiva de una empresa para enfrentar esa competencia en el mercado. En relación a la asistencia técnica, se trata que ésta sea generada por profesionales y empresas de consultoría independientes en vez de que sean organismos estatales. Para acceder al financiamiento, los programas de estímulo operan a través de la banca comercial, subsidiando los costos más altos que le significa operar con las pequeñas empresas o subsidiando las primas de seguros de garantía.
- v) En relación a la gestión de los subsidios estatales para enfrentar las fallas de mercados, ahora la relación Estado-empresarios se hace más indirecta. Ya no es el Estado el agente que entrega directamente los recursos a las empresas, en forma discrecional como ocurría en el antiguo paradigma de las políticas industriales, sino más bien agentes operadores intermedios los cuales gestionan los incentivos a través de instrumentos competitivos y transparentes, en base a criterios objetivos y regulados, no sectoriales, que deben ser evaluados. El sistema opera en forma piramidal: el Estado actúa a un nivel de "tercer piso", los agentes operadores intermedios que aplican los instrumentos pertenecen a un "segundo piso" y los consultores y empresas de servicios, en contacto directo con las pequeñas y medianas empresas, están en el "primer piso"¹².

Para aplicar esas políticas, se han desarrollado numerosos programas e instrumentos de fomento de tipo horizontal y una institucionalidad piramidal, con distintos grados de acercamiento al mercado. Estos instrumentos son administrados principalmente por la CORFO, aunque también participan otras instituciones públicas como el SENCE, ProChile, INDAP, entre otros¹³. Entre los principales programas CORFO está el Fondo de Desarrollo Tecnológico, FONTEC y el Fondo para el Desarrollo Innovador, FDI; el programa Todo Chile, orientado a identificar oportunidades de inversión en regiones, y

¹² Véase Maggi (2000), pág. 138 y sgtes.

¹³ Una buena reseña de los programas e instrumentos administrados por el Ministerio de Economía y por CORFO se encuentra en Menéndez (2001).

los diversos instrumentos horizontales de fomento, como los Fondos de Asistencia Técnica, FAT, que otorgan financiamiento a las empresas para consultorías y el diseño de proyectos de inversión, reestructuración y mejoramiento de calidad; los Proyectos de Fomento, PROFOS, que fomentan la asociatividad entre pequeñas empresas para crear externalidades, aprendizajes y acceso a mercados. La cobertura de estos instrumentos creció desde cerca de 600 empresas en 1993 a más de 10.000 empresas en 1997¹⁴. Si se considera que el universo de las PYMES es de cerca de 90.000 empresas, se comprende que el alcance de estas políticas es todavía muy limitado y se requiere aumentar el acceso a ellas. Aparte de estas políticas orientadas a las PYMES, otros sectores beneficiados también con instrumentos de fomento han sido el agrícola, a través de INDAP, la pequeña y mediana minería, a través de ENAMI, la pesca artesanal y los microempresarios. El total de recursos que el Estado entregó a través de los diversos instrumentos de fomento productivo aumentó en cerca de 39% en términos reales entre 1994 y 1998, con lo cual su participación en el gasto fiscal total se mantuvo aproximadamente constante (ver cuadro 3).

Otra política más general orientada a promover el desarrollo de la competitividad incluye el programa de capacitación, el cual es administrado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE. Se basa en una franquicia tributaria a la cual pueden acceder las empresas que realicen programas de capacitación para sus trabajadores. Esa capacitación puede ser contratada con empresas consultoras que proveen el servicio. La empresa está autorizada para descontar los gastos de sus pagos tributarios. Durante el gobierno de Frei se reformó la ley del SENCE, con el objeto de ampliar los beneficios a pequeños empresarios y sectores de trabajadores que habían experimentado dificultades para acceder. Con todo, la población trabajadora que accede a estos recursos sólo utiliza el 40% de los recursos potencialmente disponibles.

Independientemente de los méritos o problemas que puedan tener los instrumentos específicos para el fomento productivo, la política general en este aspecto adolece de algunas dificultades. En primer lugar, el volumen de recursos públicos que se ha movilizado para estos fines es modesto. Hacia fines de la década los recursos totales llegaban a cerca de 670 millones de dólares, incluidos los instrumentos para el desarrollo exportador, como el reintegro simplificado, que significaron cerca de un tercio del total. Estos recursos de fomento representaron alrededor de un 4% del gasto fiscal en 1998. Aquí se incluyen los recursos para desarrollo tecnológico, capacitación, recursos es-

¹⁴ Maggi, op. cit.

pecíficos para regiones y fomento de las PYMES y microempresas. Este volumen de recursos no ha facilitado la masificación de las políticas, de manera de generalizar la modernización de las PYMES. Un segundo problema que ha enfrentado esta política es la dificultad de acceso a la información respecto de cómo utilizar los instrumentos y cómo beneficiarse de ellos, por parte de los pequeños empresarios. Este problema es mayor en las regiones, donde suele proliferar la crítica a una supuesta ausencia de políticas de fomento. Esto puede ser un síntoma de la debilidad institucional que tienen las políticas de desarrollo productivo en las regiones, la cual les hace difícil a los empresarios integrarse en redes de información. Un tercer problema se relaciona con las dificultades de acceso al financiamiento comercial de corto plazo. La falta de garantías reales que puedan ofrecer a la banca comercial les impide a los pequeños empresarios un financiamiento fluido de corto plazo, condición que a su vez les dificulta la planificación estratégica a mediano plazo. Más difícil aun ha sido el financiamiento de largo plazo, para obtener el cual los empresarios pequeños deben hipotecar sus bienes personales. Un cuarto problema es la falta de sinergias entre los distintos instrumentos, es decir, la dificultad para potenciarse recíprocamente en la medida que se utilicen en forma más articulada e integrada¹⁵.

Una manera de potenciar estas articulaciones es a través de los complejos productivos integrados o *clusters*, en los cuales se busca la complementariedad entre actividades relacionadas a un sector dominante de base territorial. Un ejemplo que ya está en marcha es el Programa de Desarrollo del Cordero de Magallanes, de la Corfo. Los Foros Regionales de Desarrollo Productivo propiciaron la formación de *clusters* en diversas regiones del país, como el turismo en la región de la Araucanía, el forestal-maderero en Bío-Bío, y el marítimo-portuario en Valparaíso.

2. Limitaciones institucionales de las políticas

Para aplicar esta política de desarrollo, que actúa a través del mercado, se ha diseñado una institucionalidad pública que busca la descentralización funcional, a fin de establecer una estrecha relación entre las empresas y los organismos que administran las políticas y los recursos. Durante los años 90 ha habido un intenso proceso de aprendizaje institucional respecto de cómo desarrollar una política de fomento, pero aun subsisten dificultades de diverso tipo.

Para analizar el tema, se puede partir con la siguiente pregunta. ¿Cómo se hace "política de desarrollo productivo" en la sociedad de mercado? ¿Cuál es

¹⁵ Maggi (2000)

la lógica de las políticas en un sistema en que los mercados tienen un papel central? Intuitivamente, se puede sostener que no sólo deben cambiar los objetivos e instrumentos de las políticas, sino también el modo como se hace la política, es decir, la institucionalidad. La política macro opera sobre los agregados, es centralizada y es responsabilidad directa del gobierno. Pero las políticas meso y microeconómicas deben operar con la sociedad, con los agentes económicos y los actores sociales. De aquí surgen nuevas complejidades respecto de la institucionalidad que operó tradicionalmente, en el modelo de "sustitución de importaciones".

En la sociedad Estado-céntrica, la política industrial tenía sentido porque era una política "desde el Estado", desde arriba. Se trataba de una sociedad que había sido estructurada, al menos en el siglo XX, desde el Estado (para recurrir a la conocida tesis Góngora). Era (y en muchos aspectos sigue siendo) una sociedad muy vertical, centralizada, concentrada y referida al poder político. En ese contexto, las políticas de desarrollo económico y en particular de desarrollo de la producción no podían sino ser políticas dirigidas por el Estado. El paradigma clásico es el "modelo Corfo". Desde la Corfo surgen las grandes iniciativas de desarrollo industrial, de inversión, de cambio tecnológico. Ahí se concentró la capacidad decisoria, la formulación de las grandes visiones, los recursos para asignar al desarrollo industrial. La gran aspiración de las profesiones más ligadas al desarrollo económico era acceder a los puestos de trabajo de Corfo y sus empresas.

En la sociedad de mercado que se ha desarrollado desde los años 80, el panorama es fundamentalmente distinto. Aunque el Estado sigue siendo el centro político más relevante, ha tenido que entrar a compartir el poder económico con los grandes grupos financieros, con fuertes conexiones transnacionales. Ahora son éstos los que se han constituido como el origen de las grandes iniciativas de inversión, de innovación tecnológica, y en consecuencia, son ellos los que generan las mayores expectativas laborales para los nuevos profesionales. Ya no es el Estado el que concentra los recursos financieros, sino que éstos fluyen a través de un mercado de capitales de creciente sofisticación. Se desarrollan vínculos horizontales y verticales entre los agentes económicos, éstos están mucho más informados y pueden acceder a los recursos y a los mercados en forma competitiva. La política debe trabajar en esta estructura, en base a "centros múltiples" de poder económico.

Tampoco tiene el Estado la suficiente capacidad política para generar "visiones de largo plazo", porque el ritmo de cambio es tan acelerado y la fluidez internacional de los recursos, financieros y humanos, de tal intensidad, que

difícilmente podrían tales "visiones" ser algo más que una mera formulación de deseos de algunas cúpulas políticas o tecnocráticas.

También conspira en contra de un papel más protagónico del Estado el hecho de que su propia institucionalidad ha ido quedando desmembrada, tanto como consecuencia de las reformas privatizadoras como por efecto de una estructuración del sector público que ha segmentado las capacidades que siguen existiendo. Es así como al interior de éste se observa una división de tareas y una especialización que, si bien ha facilitado una mayor eficiencia de las funciones específicas, le ha quitado al Estado la capacidad de articulación de los mercados y de los sectores productivos en regiones donde el sector privado se muestra más débil. Las diversas funciones del fomento productivo se han ido radicando en agencias especializadas, con altos grados de autonomía y celos institucionales. A manera de ejemplo, se puede mencionar que la capacitación ha quedado localizada en el Ministerio del Trabajo, algunos créditos de fomento y los estímulos a la innovación tecnológica, en la Corfo, otros créditos de fomento, según los sectores, en el Ministerio de Minería o de Agricultura y Banco del Estado, la promoción de las exportaciones en los Ministerios de Economía y Relaciones Exteriores.

Se comprende que en este marco mal podría el Estado aplicar estrategias centralizadas y de relaciones verticales, a la antigua usanza. A ello se agrega que los grandes grupos empresariales, por su alto grado de poder económico y por la autonomía que les dan los mercados abiertos, no necesitan al Estado para sus objetivos de desarrollo, excepto en cuanto éste debe fijar las reglas del juego, la política macroeconómica, la institucionalidad regulatoria más general y la defensa de los intereses comerciales chilenos en el exterior ante eventuales conflictos.

Los pequeños empresarios quedan, así, en gran medida librados a la espontaneidad de los mercados. Los que se orientan al mercado nacional deben competir con las importaciones. Pero las condiciones de competencia de los años 90 no favorecieron a este sector. Una sostenida apreciación cambiaria y la progresiva disminución de los aranceles a las importaciones les rebajaron los precios a los cuales debieron competir. El escenario competitivo internacional también ha cambiado drásticamente con la incorporación de China al comercio de manufacturas y las devaluaciones de los países asiáticos después de 1997, todo lo cual ha disminuido los precios internacionales de muchas manufacturas tradicionales. Las dificultades para acceder a los mercados de créditos ha mantenido a las PYMES muy restringidas en el financiamiento de sus proyectos. Su única posibilidad está en el mejoramiento de la productivi-

dad y la modernización, pero éstos son objetivos de mediano plazo, que suponen una cultura de la innovación y, sobre todo, un aprendizaje que no puede sino ser sistémico y de mediano plazo. Una minoría de pequeños y medianos empresarios ha podido transformarse productivamente e incluso, acceder a los mercados de exportación, superando las dificultades señaladas en base a su creatividad y al apoyo público derivado de algunos de los instrumentos de fomento. Pero para la gran mayoría de los pequeños y microempresarios, sobre todo en las regiones, las condiciones de los mercados les permiten sólo la sobrevivencia cada vez más precaria.

3. La dimensión regional

La profundización democrática, la mayor participación de la sociedad civil y el predominio del mercado en el desarrollo económico reciente han relevado la importancia de las regiones. Desde el Estado se ha impulsado también un proceso de regionalización que, si bien adolece de deficiencias y frustraciones, ha contribuido a darle un realce social y político inédito a las regiones. Estas han asumido un papel creciente como actores sociales frente al Estado central, con sus intereses específicos y sus demandas por políticas, recursos y oportunidades. La dimensión territorial del desarrollo ha adquirido, así, un perfil destacado, ya sea porque algunos ejes relevantes de la inversión se basan en recursos naturales con localizaciones muy específicas (por ejemplo, las plantaciones forestales de las regiones del Bío-Bío y la Araucanía, o las salmoneras de la región de Los Lagos) o porque importantes conflictos sociales han surgido ante la destrucción de actividades tradicionales, como fue el caso en la zona del carbón. Se entiende, entonces, que esta renovada relevancia de las regiones se relacione estrechamente con la reestructuración productiva y económica derivada de políticas nacionales como la apertura internacional de la economía y la difusión del sistema de economía de mercado.

En último término, el desarrollo productivo es un proceso que tiene lugar en territorios muy específicos. Por lo tanto, las políticas y la institucionalidad orientadas al fomento productivo deben tener una concreción territorial. Ello implica que la eficacia de las políticas va a depender directamente, aparte de sus méritos propios, de la contribución que hagan los entornos locales, como también de los obstáculos que éstos presenten. En este sentido, la dimensión sistémica del desarrollo adquiere plena vigencia. Uno de los aspectos más relevantes de esta dimensión sistémica es el de la institucionalidad pública regional. Como parte del proceso de regionalización, se ha estado aplicando una política de descentralización regional que busca transferir recursos y capacidades desde el centro a las regiones. Sin embargo, las evaluaciones mues-

tran muchos aspectos críticos que sugieren que los obstáculos para una descentralización efectiva han sido muy superiores a lo esperado. A continuación se discutirán algunos de estos problemas. Ellos tienen que ver con los enfoques hacia el desarrollo regional, que generan algunas ambigüedades y con la institucionalidad pública regional.

1) Los enfoques del desarrollo regional

Una opinión de alta frecuencia que se escucha entre los actores sociales de las regiones, sean éstos públicos o privados, es que las políticas de desarrollo regional corresponden a la aplicación de un enfoque nacional de la política de desarrollo productivo en las regiones, más que a un diseño de estrategia formulado por los propios actores regionales. Esta percepción es coherente con la idea, a menudo planteada por las autoridades centrales del Estado, de que no puede haber políticas específicas y ad-hoc para cada una de las regiones. Esta idea se basa en la presunción de que las políticas específicas corren el riesgo de estimular presiones por subsidios ad-hoc desde el Estado central a las regiones, lo que podría generar ineficiencias en la asignación de recursos. Este concepto de un Estado central que subsidia los déficit territoriales está arraigado en la cultura política chilena desde que el país era colonia. Esa fue la relación de Chile con el imperio colonial y fue también la relación del gobierno central con las provincias.

Sin embargo, a medida que el país se desarrolló económicamente y sus territorios pudieron explotar sus recursos naturales y sus propias riquezas, ya no fue tan evidente que siempre el Estado central subsidiara a las regiones. También ocurrió lo contrario, de provincias aportando recursos netos al Estado central a través de un sistema tributario centralizado. Pero la concentración de población en las zonas metropolitanas y las crecientes demandas de políticas sociales, obligaron al Estado a concentrar recursos en esas zonas y a gestionarlos centralmente, en beneficio de la eficiencia, puesto que la mayor capacidad de gestión se concentró también allí.

De esta manera, no es extraño que los enfoques de políticas de desarrollo que se han formulado más recientemente, correspondan a ese principio de organización unitaria y centralizada del Estado chileno. Las políticas de regionalización han correspondido, entonces, a una extensión del principio del Estado central. Este delega poder en autoridades regionales, las cuales tienen la responsabilidad de implementar políticas de carácter nacional. En este enfoque no se contempla que haya políticas selectivas y especiales para regiones, en función de situaciones particulares. Sin embargo, algunas reali-

dades han impuesto las excepciones a la regla general y así han surgido las políticas para zonas extremas del país, como son los casos de Aysén y Magallanes en el extremo sur, y de Arica, en el extremo norte, con estatutos especiales amparados en las leyes correspondientes. También fue necesaria una política especial en el caso de la zona de Lota y Coronel, cuando ocurrió la crisis del carbón. Ha sido inevitable, entonces, que haya una tensión entre el enfoque centralista y unitario de las políticas y un enfoque de mayor selectividad. Pero aun en los casos en que los gobiernos han aceptado formular políticas regionales especiales, la tensión no ha desaparecido porque ha seguido pendiente la cuestión de la participación que deberían tener los actores regionales versus los actores nacionales. Ha sido frecuente escuchar la crítica, justa o injusta, de que a los actores regionales se les ha otorgado muy escasa participación y que las políticas de trato especial han sido diseñadas por los actores nacionales. Ello ha generado paradojas como el cuestionamiento de algunos actores sociales de la región de Magallanes al proyecto de ley que buscaba desarrollar una política especial de desarrollo de esa región.

Sin duda, una cuestión que no está resuelta es la pregunta sobre qué objetivos debe tener el desarrollo de una región específica. ¿Se trata de servir sólo los intereses locales, como son entendidos por la población local? ¿Se trata de servir intereses del país como un todo? Esta distinción no es trivial. Por ejemplo, una región cuya economía no le permite sobrevivir a su población de acuerdo a sus expectativas, ¿debe ser subsidiada por el Estado central, es decir, por otras regiones? Sin duda, cuando hay intereses nacionales involucrados el Estado nacional tendrá que asumir una decisión política respecto de aportar recursos para defender esos intereses. El caso paradigmático es el de la región antártica. Los casos de las zonas extremas también corresponden a este enfoque en que, por razones estratégicas, el Estado central está dispuesto a invertir recursos. Una situación más problemática es la de regiones que sin ser estratégicas, sufren pobreza de recursos y, quizás, inviabilidad económica. Peor aun, puede tratarse de regiones que habiendo sido viables, pasan a ser inviables por la reestructuración productiva. ¿Debería el Estado subsidiar esas poblaciones o estimular su emigración a otras regiones que sean viables? El caso paradigmático ha sido el de la zona de Lota y Coronel.

Un enfoque alternativo, que se abre paso, es el de partir por el supuesto de que todas las regiones tienen derecho a definir su propio desarrollo en forma endógena, es decir, desde dentro. Aunque la propuesta tiene atractivo democrático, involucra riesgos que pueden ser relevantes para la unidad del Estado. ¿Hasta donde debe llevarse la endogeneidad o autonomía del desarrollo? Sin entrar en las cuestiones políticas obvias, sino tan sólo en relación a la

estrategia de desarrollo económico, ¿formaría parte de ese concepto el que un territorio específico defina una estrategia autárquica o proteccionista? ¿O que diferencie su sistema tributario? ¿O que una región rica en minerales, como el norte de Chile, retenga esas rentas para su propio desarrollo, sin atender a las necesidades del resto del país?

Las consideraciones anteriores sólo pretenden plantear la complejidad del tema y reconocer que no se trata de adoptar enfoques excluyentes y absolutos. La complejidad de las preguntas pone de manifiesto que de lo que se trata es de construir enfoques del desarrollo regional que a partir de un concepto organizativo central, como es el de Estado unitario que prevalece en Chile, hagan posible avanzar hacia enfoques crecientemente diferenciados y con una progresiva participación de los actores regionales y locales, en diálogo abierto con los actores nacionales. Es difícil pensar que cada región defina su propia estrategia de desarrollo con independencia de la estrategia nacional. Pero sí es factible sostener que, a partir de una estrategia nacional, que define los lineamientos básicos y estructurales, las regiones puedan identificar sus propias opciones y sus propias problemáticas, que requieren políticas propias. Por ejemplo, en las regiones del norte de Chile el recurso agua es uno de los principales limitantes de su desarrollo y por lo tanto, sus estrategias deben plantearse el objetivo del uso racional del agua, bajo condiciones de escasez aguda, como un componente central. No es el caso de las regiones del sur, donde el recurso agua es abundante y son otras las necesidades apremiantes que deben ser priorizadas en una estrategia regional. Por el contrario, el recurso agua en las regiones del sur es una ventaja competitiva en base al cual se están estructurando las respectivas estrategias regionales.

En nuestra interpretación de la realidad actual, la principal demanda de las regiones se plantea fundamentalmente en términos de lograr un diálogo sistemático y real con las autoridades nacionales, de modo de poder articular las estrategias nacionales con sus propias opciones de desarrollo. No se trata de desconocer los parámetros centrales definidos a nivel del Estado, pero sí de crear mayores espacios para la iniciativa territorial, con mayor protagonismo de los actores regionales y con una descentralización institucional efectiva que, al parecer, hasta ahora ha sido más bien formal. Los Foros Regionales de Desarrollo Productivo que se desarrollaron durante el gobierno del Presidente Frei fueron un ejercicio interesante de interlocución sistemática, pero carecieron de continuidad y de desarrollo en mayor profundidad.

2) La institucionalidad regional

La gran crítica de las regiones es que las políticas de descentralización institucional han sido más formales que reales. Hay una abundante literatura y documentación sobre este tema. Para los fines de esta discusión, se hará referencias a tres tipos de problemas que parecen resumir una gran cantidad de situaciones puntuales. Ellos se refieren a problemas relacionados con el concepto y rol de la autoridad regional, con la coordinación al interior de la institucionalidad pública y con las capacidades de gestión.

La actual institucionalidad regional viene de la reforma aplicada durante los años 80. Allí se definió una estructura del Gobierno Regional, el cual es presidido por el Intendente. En la tradición institucional chilena, el Intendente representa al Presidente de la República en las regiones. Por lo tanto, es la máxima autoridad política de la región en representación del Estado central. Sin embargo, al mismo tiempo es quien debe representar ante el Estado central y en particular ante el Ejecutivo, a los intereses regionales. En el Intendente confluyen, entonces, dos racionalidades, de donde surge una ambigüedad de roles que ha sido motivo permanente de tensiones. En la práctica, y como es obvio, prevalece la lógica de la delegación del poder central, la cual se extiende a todo el Gobierno Regional, integrado además por los Secretarios Regionales Ministeriales y los Gobernadores Provinciales. En los Gobiernos Regionales deben sintetizarse las dos racionalidades, con predominio como se acaba de señalar, de la lógica centralista.

Sin embargo, como se discutía antes, se trata de una tensión que no es absoluta ni excluyente, puesto que a partir de la agenda definida centralmente, existen amplios espacios para las agendas específicas de las regiones. Asimismo, existen recursos provenientes del presupuesto fiscal, de asignación regional y local, que los Gobiernos Regionales pueden asignar entre distintos proyectos formulados descentralizadamente. Con todo, es difícil eliminar la ambigüedad de roles. Cuando surgen decisiones conflictivas respecto de una inversión, por ejemplo, inevitablemente estarán presentes las lógicas centralista, por un lado, influida por una estrategia sectorial derivada del Ministerio central, y la lógica regional, que puede privilegiar otras opciones. En la práctica, abunda la percepción desde las regiones, de que el Gobierno Regional es un servicio estatal más, antes que un actor con liderazgo regional y comprometido con la visión de la región (Pardo, 2000).

Esta ambigüedad que existe en el rol de los Intendentes, se extiende a otras autoridades públicas regionales. Los principales consejeros del Intendente

son, por una parte, los Secretarios Regionales Ministeriales y, por otra, los Directores regionales de los servicios públicos. Estos últimos son designados por las autoridades nacionales de los respectivos organismos. Por lo tanto, ellos deben aplicar las políticas definidas centralmente. Nuevamente se reproduce el mismo tipo de ambigüedad. Aunque supuestamente el Gabinete regional o los comités especiales pueden generar una visión regional, sobre todo con la contribución de los Consejos Regionales (CORES) que incorporan a los actores sociales de las regiones, de hecho parecen prevalecer las culturas institucionales y verticales que inducen a que cada autoridad especializada responda preferencialmente a su respectivo superior jerárquico en el nivel nacional antes que a decisiones locales. Aparte de limitar las opciones regionales, este criterio limita también la coordinación entre diversas autoridades públicas de una misma región. Desde el punto de vista de la asignación de recursos, esta cultura verticalista acentúa también la desconfianza de las autoridades centrales para transferir recursos y facultades de gasto a las instancias regionales.

Un argumento que parece explicar la reticencia del Estado central para transferir recursos y facultades de decisión a los niveles regionales, es la debilidad técnica y de gestión de los equipos profesionales de regiones. Esta debilidad se debe a insuficiencia de dotaciones de personal e insuficiencia de recursos para remunerar adecuadamente a los profesionales. Por lo tanto, en general los equipos profesionales tienden a ser de poca experiencia y de insuficientes calificaciones, aun cuando ciertamente hay excepciones notables. Las inadecuadas calificaciones se manifiestan en las dificultades para formular y evaluar proyectos de gasto e inversión, para construir indicadores e información detallada de las realidades locales, para estimar costos y beneficios pero, sobre todo, para trabajar coordinadamente al interior del aparato institucional y con los actores regionales, y construir visiones estratégicas que permitan tomar buenas decisiones (Pardo, 2000).

Este problema es parte del problema más general, es decir, si las capacidades de gestión territorial y local son inadecuadas, ello también es una característica del Estado central, que resulta intensificada por el enfoque que se ha seguido respecto de las políticas regionales. El centralismo contribuye a que los mejores profesionales de que dispone el sector público se concentren también en el nivel central y en la región metropolitana. Se produce, así, un círculo vicioso centralizador y concentrador de recursos financieros, institucionales y humanos. Este círculo vicioso también se da en el sector privado.

V. CONCLUSIONES

Se pueden enfatizar cuatro conclusiones principales.

En primer lugar, la necesidad de reformular la estrategia de desarrollo a largo plazo, de manera de darle una alta prioridad a la creación de oportunidades de inserción en las nuevas tendencias de la economía internacional. Estas se caracterizan por la reorientación de las actividades productivas y comerciales en base a las nuevas tecnologías emergentes, redefinición de los mercados de trabajo y del carácter de los empleos, flexibilización de los sistemas educacionales e importancia de su calidad. El desarrollo productivo de Chile en las últimas décadas se ha basado principalmente en sectores intensivos en recursos naturales, los que le han permitido al país obtener ventajas comparativas y competitivas. Aunque estos recursos todavía tienen un importante potencial que no se puede desconocer, estas ventajas comparativas presentan el riesgo de una inercia de las estrategias, la que podría retardar el desarrollo de nuevas oportunidades. Por esto es que los nuevos enfoques estratégicos deberán ser suficientemente activos para superar esa inercia y transmitir las señales adecuadas. Esto es válido incluso para potenciar el desarrollo de los sectores ligados a los recursos naturales, cuyos enfoques estratégicos deben renovarse en forma permanente.

En segundo lugar, surge la cuestión de cómo implementar las nuevas estrategias, en el marco de la economía chilena y con políticas que se basan en la neutralidad del Estado frente a las actividades productivas. Ha habido buenos fundamentos para tal postura y ellos aluden a la tesis de que el Estado no tiene mejor información que los empresarios privados para definir qué sectores y actividades serán merecedores de algún tipo de prioridad sectorial. Por el contrario, son los empresarios quienes están mejor posicionados para definir las prioridades y hacia dónde asignar los recursos.

Sin embargo, subsiste el hecho de que el Estado tiene una responsabilidad indelegable en generar las señales apropiadas para construir visiones de país, visiones de largo plazo, que sean capaces de asumir los intereses de la sociedad como tal, más allá de las señales de los mercados, que por lo general son de corto plazo, limitadas e imperfectas. Es cierto que los mercados generan más información que el Estado, pero ello ocurre en el corto plazo. En plazos más largos, los mercados son menos eficaces. El desarrollo de un país no se basa exclusivamente en los incentivos de los mercados. La educación, la ciencia y la tecnología, la infraestructura son objetivos que sólo se logran con el compromiso y participación de la sociedad, con esfuerzos y estrategias que

deben sostenerse en el tiempo, más allá de las coyunturas y de los intereses de los grandes grupos económicos. Los mercados tienen roles muy importantes para contribuir a través de sus incentivos a asignar recursos en esas direcciones, pero éstos serán siempre limitados en relación a la necesaria movilización de todos los sectores sociales.

Por otro lado, no puede desconocerse una evidencia histórica. Todos los países que se han desarrollado y han alcanzado ingresos per capita propios del primer mundo han experimentado transformaciones de su estructura productiva, alejándose de aquella más dependiente de los recursos naturales y avanzando hacia las actividades de alta tecnología, intensivas en servicios y en conocimientos. En estos procesos, los Estados han tenido roles significativos. Esto ha ocurrido tanto en países con fuerte base de recursos naturales, como los países escandinavos, Canadá y Australia, como en los países pobres en recursos naturales, como son los del Este Asiático. Incluso en los Estados Unidos de Norteamérica, los programas de investigación del Gobierno Federal han sido decisivos para orientar el cambio tecnológico y estimular nuevos sectores productivos.

Por lo tanto, una mejor coordinación entre el Estado y el sector privado, incluidos los inversionistas extranjeros, es crucial. Esta coordinación tendría que ofrecer señales más claras y definidas de que se están emprendiendo acciones que pueden ser claves para orientar la inversión hacia plazos más largos y coherentes con las transformaciones en curso. Desde el punto de vista de la competitividad internacional, Chile tiene retrasos importantes en aspectos como la educación y la capacitación, la infraestructura física, la provisión de energía, las tecnologías de información, las relaciones laborales. Todos estos son insumos genéricos y estratégicos para una tasa de crecimiento alta y sostenida. Un avance sustantivo en estas áreas requiere una cooperación estrecha entre el Estado y el sector privado, la cual debe proyectarse tanto a nivel internacional, nacional, regional y local.

En tercer lugar, la búsqueda de alianzas con los inversionistas extranjeros es crucial para la nueva inserción en la economía internacional. Estas alianzas son necesarias para acceder a las tecnologías de frontera y a los mercados más dinámicos. Chile tiene muy buenas posibilidades para establecer alianzas estratégicas debido a la buena percepción que tienen los inversionistas sobre la economía chilena. En el exterior se valoriza la estabilidad macroeconómica, la buena gestión del Gobierno, la confiabilidad del sistema financiero, los progresos en algunas áreas de infraestructura como las telecomunicaciones. En particular, se ve a Chile como una buena plaza en América

Latina para articular esta región con el Asia Pacífico. Hasta ahora, la mayor parte de las inversiones extranjeras se han orientado hacia los sectores de recursos naturales, de infraestructura y financiero. Una estrategia más activa podrá interesar a esos inversionistas en los sectores de servicios de alta tecnología y en actividades productivas que incorporen más valor agregado.

Finalmente, una estrategia de largo plazo y con visión de país tendrá que abordar en forma prioritaria la integración territorial del país. Este es el camino para lograr un desarrollo integrador que incorpore también a los pequeños empresarios y a los territorios más pobres del país. No es concebible el desarrollo de Chile con exclusión de sus regiones. La inercia centralizadora debe ser enfrentada con una institucionalidad que les permita a las regiones expresar sus preferencias y opciones, a la vez que encontrar sus propios caminos estratégicos en el marco de las grandes orientaciones nacionales. El diálogo público-privado debe expresarse también en las regiones, no sólo para definir las opciones regionales sino también para contribuir a una visión de país basada en la realidad y potencialidad de los territorios.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Agosin, Manuel (1998), "Comercio y crecimiento en Chile: realizaciones del pasado y perspectivas para el futuro", CEPAL, documento LC/L. 1103, marzo.
- Banco Central de Chile (2000), *Informe de política monetaria*, Santiago.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997), *América Latina Tras una Década de Reformas, Progreso Económico y Social, Informe 1997*, Washington, D.C., p. 55
- Bravo, David (coord.) (1999), *Indicadores de medición del impacto de la capacitación en la productividad*, Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Informe final.
- Comisión Presidencial Tecnológicas de Información y Comunicación (1999), *Chile: Hacia la Sociedad de la Información*, Santiago, encro.
- Corvalán, Alejandro (1999), *Una mirada regional al cambio de década y sus proyecciones al siglo XXI*, Programa de Economía del Trabajo V Región-Foro Nacional de Desarrollo Productivo, Valparaíso.
- Esser, Klaus / W. Hillebrand / Dirk Messner / J. Meyer-Stamer (1996), "Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política", en *Revista de la CEPAL* N° 59, Santiago, pp. 39-52.
- Eyzaguirre, Bárbara (2000), Presentación en seminario "Chile, ¿un país en riesgo? Educación y desarrollo", Sociedad de Fomento Fabril, 23 de junio.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1999), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de políticas económicas en Chile*, DOLMEN, Santiago.
- Ffrench-Davis, Ricardo y Oscar Muñoz (2000), "La política económica en 1994-2000: avances y tensiones", artículo por publicarse.
- García, Alvaro (1998), Comentarios, Simposio *Hacia un nuevo modelo de competitividad en Chile: algunas implicancias para la institucionalidad*, Documento N° 8, Serie Documentos Técnicos, Foro de Desarrollo Productivo, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, Santiago.
- Garretón, Manuel Antonio (2000), *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*, LOM Ediciones, Santiago.
- Hernández, Leonardo y Oscar Landerretche (1998), "Credit booms and macroeconomic vulnerability: the cross-country experience", *Second Annual Conference of the Central Bank of Chile: Banking, Financial Integration and Macroeconomic Stability*, Santiago, septiembre
- James, Harold (1996), *International Monetary Cooperation Since Bretton Woods*, International Monetary Fund and Oxford University Press.
- JICA, Japan International Cooperation Agency-Ministerio de Economía-Corfo (2000), *The Study for Promotion of Investments and Exports for the Balanced Economic Development in the Republic of Chile*, Progress Report 1, agosto.
- Leiva, Jorge (1999), *El avance chileno en ciencia y tecnología: éxitos y desafíos*, Programa de Innovación Tecnológica, Ministerio de Economía, enero.
- Lessard, Donald (1998), "Perspectiva sobre la competitividad", en Documento N° 8, Serie Documentos Técnicos, Foro de Desarrollo Productivo, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, Santiago.
- Maggi, Claudio (2000), "Las políticas de fomento a las PYMES", en Oscar Muñoz Gomá (ed.), *El Estado y el sector privado. Construyendo una nueva economía en los años 90*, DOLMEN-FLACSO Chile, Santiago.
- Menéndez, Jorge (2001), "Políticas de competitividad territorial, el casillero vacío del fomento productivo chileno", en Universidad del Bío-Bío, CEUR, *Desarrollo económico: país, territorios y cadenas*, por publicarse.
- Ministerio de Hacienda (1999), "Aspectos macroeconómicos del proyecto de ley de presu-

- puestos del sector público del año 1999", presentado por Joaquín Vial Ruiz-Tagle, Director de Presupuestos, a la Comisión Especial de Presupuestos del Congreso Nacional, Santiago.
- Moguillansky, Graciela (1999), *La inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo en expansión?*, CEPAL-Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- Moguillansky, Graciela y Ricardo Bielchowsky (2000), *Inversión y reformas económicas en América Latina*, CEPAL-Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- Montero, Cecilia (2000), "Las relaciones laborales: ¿un asunto público?", en Oscar Muñoz Gomá (ed.), *El Estado y el sector privado. Construyendo una nueva economía en los años 90*, DOLMEN-FLACSO Chile, Santiago.
- Muñoz, Oscar (2000), "Los actores sociales y el desarrollo productivo", en Oscar Muñoz Gomá (ed.), *El Estado y el sector privado. Construyendo una nueva economía en los años 90*, DOLMEN-FLACSO Chile, Santiago.
- OECD-Statistics Canada (2000), *Literacy in the Information Age. Final Report of the International Adult Literacy Survey*, Paris.
- Pardo, Carlos (2000), "Inversión pública regional, limitaciones y desafíos", Estudio de Caso, Programa de Magister en gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Rivera, Eugenio (2000), "Competencia y regulación de los servicios de utilidad pública en Chile: una perspectiva institucional", en Oscar Muñoz Gomá (ed.), *El Estado y el sector privado. Construyendo una nueva economía en los años 90*, DOLMEN-FLACSO Chile, Santiago, pp. 155-198.
- Sachs, Jeffrey y Felipe Larraín (1999). *A Structural Analysis of Chile's Long-Term Growth: History, Prospects and Policy Implications*, Informe al Ministerio de Hacienda de Chile.
- Silva, Verónica (2001), "Estrategia y agenda comercial chilena en los noventa", CEPAL, no publicado.