

Chile: ¿un caso modelo? Desafíos en los umbrales del siglo XXI

Claudio Maggi/ Dirk Messner, INEF¹

1 Introducción

La economía chilena, luego de quince años de crecimiento sostenido a tasas promedio cercanas al 7% anual, enfrentó desde la segunda mitad de 1998 su primera coyuntura recesiva desde 1982-83, con una expectativa de crecimiento negativo para 1999 y un dramático incremento de la tasa de desempleo, la cual por primera vez en más de una década alcanzó niveles de dos dígitos.

A partir de entonces y no obstante la paulatina recuperación experimentada, las expectativas sobre el desempeño futuro de la economía se ven ensombrecidas por un halo de pesimismo entre los propios actores económicos y sociales nacionales, a la vez que el desempleo se ha mantenido porfiadamente en torno a tres puntos porcentuales por encima de la tasa alcanzada hasta antes de la crisis asiática.

La creciente competencia global, el incremento de las remuneraciones reales con respecto a los niveles de las décadas precedentes, así como la progresiva “nivelación” de la rentabilidad de los proyectos de inversión a valores menores de aquellos excepcionalmente altos de décadas anteriores en proyectos vinculados a la extracción y procesamiento primario de recursos naturales o a la privatización de empresas de base industrial o de servicios básicos, constituyen tendencias que van conformando un escenario en el cual la creación neta de empleos productivos se hace cada vez más difícil. En la actualidad, a un país como Chile ya no le basta con crecer a tasas del 4 ó 4,5% anual, por cuanto ello no garantiza por sí sólo más puestos de trabajo, dados los incrementos de productividad que las empresas buscan para mantenerse competitivas.

Esta situación pone de relieve las dudas que desde hace algún tiempo numerosos analistas y actores sociales vienen planteando en torno al real alcance y potencialidades en términos de competitividad, sustentabilidad y equidad del modelo de crecimiento chileno, adoptado hace ya más de dos décadas, con el inicio de las reformas de orientación neoliberal implantadas por el régimen militar a mediados de los setenta, y continuado en lo sustantivo durante los noventa por los gobiernos democráticos de la Concertación.

La historia económica del país durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo 20 ha estado marcada por visiones y estrategias que se desarrollaron a la par con experiencias políticas de fuerte sustento ideológico. En los años cincuenta, junto con la prolongación de la estrategia de industrialización por sustitución de

¹ INEF: Instituto para el Desarrollo y la Paz, Universidad de Duisburg.

importaciones, culminó un proceso de institucionalización de políticas sociales, caracterizadas por un marcado "universalismo" y sectorialidad².

Posteriormente, los años sesenta fueron escenario de nuevas reformas orientadas a ampliar los alcances del modelo de desarrollo "hacia adentro" por parte del gobierno demócrata cristiano, a través de la reforma agraria, el impulso al cooperativismo, la autogestión y el fortalecimiento del Estado benefactor. Algunas de estas políticas serían profundizadas durante el gobierno de Salvador Allende, el cual intentó impulsar una mayor estatización de la economía, amplias reformas en los sectores sociales (salud, educación) y una activa intervención en los mercados a fin de sentar las bases de una sociedad igualitaria, en el marco de la efímera "vía chilena al socialismo".

Cada una de estas experiencias fue respaldada por mayorías electorales relativas y tensiones políticas crecientes, que irían distanciando las posiciones en la medida que los poderes económicos establecidos se veían amenazados. Ello llevó a la crisis de gobernabilidad de la institucionalidad democrática, que culminó con el golpe militar de 1973.

La instalación del régimen militar marcó el inicio de una etapa reactiva respecto a los gobiernos anteriores, con un marcado sesgo antiestatista y el temprano impulso a un proceso de desregulación económica, que puso fin a más de tres décadas de desarrollo "hacia adentro". La apertura y liberalización radical de la economía, al amparo de un entorno autoritario con mínimas posibilidades de gradualidad o negociación entre actores, o bien de diálogo entre el Estado y la sociedad civil, posibilitaron la transformación en profundidad de la estructura productiva del país, caracterizada por una amplia desindustrialización en una fase inicial, y la posterior irrupción de sectores exportadores altamente dinámicos, en su mayoría intensivos en recursos naturales. En el ámbito de las políticas sociales, se redujo la acción estatal mediante una extrema focalización de las mismas en torno a grupos objetivo, y un debilitamiento de la institucionalidad de apoyo, privatizándose la mayor parte de las funciones de administración previsional, salud y mejoramiento de la infraestructura social.

Podemos afirmar entonces que Chile ha sido en alguna medida un "laboratorio" de estrategias económicas en América Latina, durante las últimas décadas. La desregulación, privatización y apertura económica unilateral iniciada a fines de 1974, constituyó, a la postre, un anticipo de la tendencia que años más tarde predominaría en la mayoría de los países de la Región. No es extraño en consecuencia que el denominado "modelo chileno" fuese considerado, a partir de la segunda mitad de los ochenta, uno de los casos de referencia para el denominado Consenso de Washington.

El propósito de este artículo es reflexionar en torno a los avances y carencias que el modelo de desarrollo chileno exhibe, al cabo de veinticinco años de la implantación del modelo de crecimiento de inspiración neoliberal, y de más de diez años de

² El carácter "universalista" se reflejaba en la tendencia a la mayor cobertura posible de la población, con una relativa homogeneidad de los servicios entregados (Morales, 1998)

gobiernos de alianza concertacionista, durante un período que puede denominarse “de recomposición democrática”.

En este último período, los tres gobiernos sucesivos de la *Concertación* -coalición conformada por socialdemócratas, democristianos y socialistas “renovados”-, han intentado conciliar en el marco de su gestión económica, dos dimensiones no exentas de tensiones entre sí: por un lado el requerimiento de dar garantías de continuidad a los agentes económicos con respecto al patrón de crecimiento basado en el impulso a la iniciativa privada, la desregulación económica, el alivianamiento del rol del Estado, la apertura al comercio internacional y el decidido fomento al sector exportador, en un marco macroeconómico estable, y por el otro lado, la necesidad de hacerse cargo del pasivo social que el gobierno militar legó en ámbitos como la distribución del ingreso, empleo, acceso a la educación o a la salud, con impactos regresivos acumulados.

El balance de la década parece favorecer nítidamente al primero de los objetivos, reflejado en los notables indicadores macroeconómicos exhibidos hasta el término de 1997, con una tasa promedio de crecimiento económico del 7,9% anual durante el período 1986-1997, la mayor para una década en la historia económica chilena del siglo 20. El período 1991-1997 arrojó asimismo un inédito crecimiento del producto per cápita promedio del 5,4% anual. Tanto la inversión como el ahorro elevaron sostenidamente su participación en el producto alcanzando en 1996 y 1997 niveles superiores al 28% y 25%, respectivamente. La inflación desde 1994 exhibe tasas anuales de un dígito, situándose actualmente bajo el 5% anual.

Diferente es la situación en el segundo ámbito de prioridades, donde sin desconocer el aumento del gasto social y la significativa disminución de los índices absolutos de pobreza al cabo de la década, es innegable que el proceso de crecimiento y generación de riqueza ha mantenido una dinámica más bien regresiva, situando a Chile entre las naciones con mayores desigualdades de ingreso entre sus distintos segmentos de población.³

Esta evidencia lleva a replantear como cuestión central para la consistencia, legitimación y viabilidad del modelo de desarrollo chileno a mediano plazo, su efectiva capacidad de generación de oportunidades de progreso, desarrollo y movilidad social para amplios segmentos de la población postergados, o sencillamente marginados de la ruta de expansión emprendida por la economía nacional a partir de 1984.

Todo indica que tal capacidad es hoy muy limitada, requiriéndose un impulso de modernización social, que incorpore a la visión de „modernidad“ compartida por las elites políticas y económicas del país, la componente de fortalecimiento del capital social y por ende, la necesidad de introducir reformas deliberadas en la estrategia de crecimiento adoptada.

Sin embargo, eventuales reformas de esa naturaleza resultan improbables en el actual marco de los consensos básicos nacionales, que plantean entre otros aspectos, los siguientes:

³ Vease Informe de Desarrollo del Banco Mundial, 1997, Estadísticas de distribución del ingreso.

- la orientación hacia un modelo de Estado mínimo y la idea a priori de que las instituciones no privadas y sin fines de lucro son débiles;
- la idea preconcebida de que la empresa privada autónoma es la única protagonista del desarrollo económico y social;
- una percepción del mercado que no se limita a su función asignadora de factores económicos, sino que va mucho más allá al considerar que las soluciones basadas en el mercado para una serie de problemas sociales (pobreza, desempleo juvenil, medio ambiente) o para la apertura de ámbitos sociales (p. ej. cultura, deporte) son a priori superiores a las soluciones políticas;
- la asimilación del paradigma normativo del homo oeconomicus, con la consecuencia de que la cooperación, las modalidades de solución mancomunada de los problemas, la solidaridad social y la organización de intereses colectivos (p. ej. en sindicatos) se contemplan como la expresión de una mentalidad anacrónica.

Este paradigma unilateralmente orientado al mercado está obstaculizando la modernización social y económica de Chile.

En el presente artículo, primero caracterizaremos brevemente las directrices de la políticas económicas y sociales durante la década de gobiernos de la Concertación, marcadas por el ya referido imperativo de combinar estabilidad económica con el requerimiento de mejorar las condiciones de equidad de la población. En seguida examinaremos la proyección competitiva asociada al actual patrón de inserción de la economía chilena en los mercados internacionales. En tercer lugar abordaremos sucintamente las perspectivas del patrón de desarrollo chileno, a partir de sus implicancias sobre la dimensión distributiva, o de equidad social, como también en términos de la participación social y la descentralización. Finalmente examinaremos algunos puntos críticos o "grietas" del modelo actual de desarrollo en cuanto a su competitividad y sustentabilidad a futuro, y algunos desafíos que tales consideraciones introducen, en términos de políticas económicas y sociales.

2 El programa económico y social de la Concertación de 1990

El programa económico y social con el que la Concertación dio comienzo a su gestión el 11 de marzo de 1990 se basaba en tres pilares: (1) dar continuidad a las políticas macroeconómicas orientadas a la estabilidad, la apertura, la liberalización y el fomento a la exportación; (2) fortalecer las dimensiones sociales de la economía de mercado a fin de saldar las "deudas sociales" de la dictadura castrense; (3) poner las miras en una "segunda fase de la orientación exportadora" con políticas económicas activas dirigidas a superar la fuerte dependencia de la economía respecto a las materias primas. Basado en la continuidad y el cambio, este programa reflejaba, primero, procesos de aprendizaje económicos y sociales y un cambio de perspectivas por parte de los actores; segundo, la correlación socioeconómica real en Chile y, tercero, un compromiso entre las distintas alas de la citada Concertación.

Procesos de aprendizaje y cambio de perspectiva en la política económica: En los setenta y ochenta, destacados actores de la Concertación habían criticado en

principio no sólo el enfoque radical de mercado de la dictadura militar, sino además la orientación de la política económica hacia la economía de mercado y al mercado mundial. A partir de los noventa fue cristalizando entre la oposición democrática la convicción de que no había alternativa posible frente al mercado y la apertura. Pasó entonces a ocupar el eje de los debates la dimensión social de la economía de mercado así como la necesidad de complementar las políticas macroeconómicas con políticas económicas activas ("segunda fase exportadora") (Bitar 1988, Foxley 1988, Muñoz 1989). Este cambio de perspectiva coincidió con un cambio de paradigma de la CEPAL, que se despidió de su pasado "orientado hacia el mercado doméstico y a la substitución de importaciones" y del patrón del "Estado motor del desarrollo" para presentar un concepto que articulaba la orientación al mercado mundial con la competitividad y la equidad. El nuevo concepto de la CEPAL pasó a ser un **pivote de referencia** para el equipo forjador de las políticas económica y social de la Concertación (Mármora/ Messner 1991).

Comentando las continuidades y las rupturas de la política económica en la transición a la democracia, el primer Ministro de Economía del gobierno democrático, Carlos Ominami (1989), destacó las coincidencias en el sentido que:

- la apertura de la economía chilena al mercado mundial liberó o abrió potenciales de productividad y crecimiento, habiendo sido éste el único recurso para superar la crisis que atravesaba la sustitución de importaciones orientada hacia adentro;
- la empresa privada seguiría siendo el principal motor del desarrollo con la orientación a la competitividad internacional y a la eficiencia productiva como requisitos imprescindibles;
- una de las bases de la política económica del gobierno democrático sería también una macropolítica orientada a la estabilidad (política presupuestaria sólida, política cambiaria promotora de la exportación, etc.) .

Ominami enumeró por otra parte las limitaciones del rumbo neoliberal de los ochenta:

- la dependencia de la exportación de unos pocos productos de escaso grado de transformación;
- la integración de Chile a segmentos poco dinámicos del comercio mundial, pues a pesar del dinamismo imprimido a la economía chilena a partir de los setenta, considerable en el contexto latinoamericano, la participación del país en la exportación mundial retrocedió del 0,44% al 0,22% entre 1970 y 1987;
- la fuerte y persistente dependencia de la exportación del cobre que, con la favorable evolución de los términos de intercambio, disimuló el frágil desarrollo de la actividad exportadora de los años ochenta ;
- la concentración de las exportaciones en manos de unas pocas empresas exportadoras;
- los escasos aumentos de salarios reales a pesar del vigoroso crecimiento económico de la citada década.

A partir de estas limitaciones, Ominami dedujo la necesidad de impulsar una "segunda fase exportadora" en la que se procurase generar ventajas competitivas dinámicas y fomentar el desarrollo sustentado por la tecnología.

Correlaciones de fuerzas en la sociedad: El Gobierno concedió máxima prioridad a atraer cuanto antes la confianza del empresariado para no poner en peligro las

inversiones y el crecimiento. Ahora bien, establecer relaciones de confianza o al menos propicias al trabajo entre el Gobierno y el sector empresarial no era nada fácil. La derecha chilena acusaba al nuevo Gobierno y al "socialista" Ominami de practicar per se el populismo izquierdizante y una política económica y social carente de seriedad. El empresariado en sí no constituía una oposición activa y organizada al Gobierno, pero fueron al fin y al cabo las grandes asociaciones gremiales las que se pronunciaron a las claras por la permanencia de Pinochet en el poder durante la consulta popular en torno a la continuidad o el cese de la dictadura. El pivote ideológico de su mentalidad dogmática era la ideología de mercado que defendían los Chicago Boys. El Gobierno, ante estas circunstancias, se vio obligado a enfatizar los lineamientos de continuidad de la política económica en la transición hacia la democracia. Los márgenes de maniobra para aplicar políticas de gran alcance así como políticas activas en materia de tecnología, innovación e industria que fuesen capaces de estimular un crecimiento intensivo en creación de valor agregado –esas políticas que los ideólogos neoliberales tildaban de "intervencionistas" y "distorsionadores del mercado"–, fueron escasos desde el principio por la necesidad de no poner a prueba las relaciones con los empresarios.

Por otro lado, los sindicatos y otros sectores sociales que se habían visto muy debilitados bajo la dictadura ejercían una presión creciente para subsanar lo antes posible la situación de inequidad característica del "modelo chileno". Frente a los "perdedores" de ese modelo económico, el Gobierno optó por poner de relieve la dimensión social del nuevo programa pese a que los márgenes de maniobra reales eran reducidos como ya se dijo. Visto así, la moderada plataforma programática de la Concertación aportaba no sólo un paradigma distinto sino también un dilema político que tenía atrapado al Gobierno ante la necesidad de satisfacer por igual al empresariado, a los sindicatos y a los sectores sociales postergados. Las fronteras entre el pensamiento conceptual (fortalecer las dimensiones sociales de la economía de mercado en cuanto recurso de la productividad) y la fórmula de compromiso (economía de mercado y liberalismo para los empresarios – equidad para los sindicatos y los "perdedores" del modelo neoliberal) era movedizas.

Líneas de compromiso en el seno de la Concertación: Los contornos del programa económico cubrían también las diversas orientaciones estratégicas existentes en el seno de la Concertación. Los conflictos entre aquellos (p.ej. en el Partido Socialista) que propagaban la justicia social y la redistribución como correctivo de la economía de mercado neoliberal y aquellos para quienes una política exitosa de crecimiento económico era de hecho una política exitosa de índole social, o también las controversias entre los economistas dedicados por completo a la macroeconomía y los defensores de aplicar una política económica activa y promover la competitividad sistémica (Ominami 1989, Muñoz 1989) no fueron tematizados abiertamente, acabando por "disolverse" en la fórmula económica y social esbozada líneas arriba.

El proyecto económico y social descansaba en cuatro consensos sustentados por el empresariado, el Gobierno y unos sindicatos debilitados en extremo tanto en lo político como en lo institucional:

- El objetivo de la política económica es un fuerte crecimiento capaz de estimular la ocupación y aliviar la pobreza.

- El incremento de la productividad del trabajo invirtiendo en capital humano mejora la competitividad de las empresas y crea las premisas determinantes para el aumento de los salarios reales.
- El problema de la inequidad habrá que enfrentarlo ante todo con políticas que tiendan a mejorar la igualdad de oportunidades a nivel social (sin redistribuir ni corregir los enormes desniveles de ingresos).
- El gasto social debe canalizarse hacia la lucha contra la pobreza absoluta, aplicando un enfoque integral que reúna las políticas de empleo, educación, salud, vivienda y nutrición.

Este paquete consensual constituyó una apuesta por constelaciones win-win (crecimiento intenso – efectos sociopolíticos inducidos por el mercado; aumento de la productividad del trabajo – márgenes de maniobra para aumentos salariales reales, etc.) excluyendo los temas controvertidos de la redistribución, las políticas económicas activas de creación de ventajas competitivas nacionales, el nuevo papel del Estado más allá de la ortodoxia neoliberal así como las desiguales correlaciones de fuerzas entre las asociaciones gremiales fuertes y otros agentes sociales. En la retrospectiva que se plantea en los apartados siguientes no cabe menos que certificar el éxito indudable de esta orientación estratégica. El fuerte crecimiento registrado a todo lo largo de los noventa hizo realidad las constelaciones win-win en las que se sustentó el programa de política económica y social. Pero el éxito tiene su precio: los polémicos temas ya citados siguen hasta ahora sin solución. En vez de ser siquiera clarificados permanecieron "congelados" durante casi una década, contribuyendo a desdibujar cada vez más los perfiles de la Concertación. Simultáneamente se fueron erosionando en ese mismo periodo las constelaciones win-win, lo que obliga a trazar nuevos rumbos económicos y sociales, pues un crecimiento intenso y unas políticas macro tendientes a la estabilidad no bastan por sí solas para afrontar con éxito el desafío económico y social.

3 La orientación exportadora del modelo

Con ventas al exterior de bienes y servicios superiores a los 20 mil millones de dólares⁴, el sector exportador chileno representa en la actualidad cerca del 30% del producto bruto del país. El valor de las exportaciones chilenas prácticamente se quintuplicó entre 1985 y 1997. A nivel latinoamericano, Chile exhibió la más alta tasa de crecimiento exportador durante dicho período.

Este notable desempeño tuvo su origen en las reformas que a partir de 1974 pusieron fin a las políticas y orientaciones institucionales inspiradas en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, el cual durante más de tres décadas y hasta entonces había orientado el patrón de crecimiento económico y la estructura productiva de la economía nacional. El modelo neoliberal adoptado al inicio del gobierno militar introdujo unilateral y tempranamente en relación a otros países de la Región la componente aperturista, eliminando las barreras proteccionistas que hasta entonces favorecían especialmente a la industria nacional. A partir de entonces es posible diferenciar tres períodos a lo largo del proceso de apertura económica de la economía chilena.

⁴ US\$ 16.920 millones en bienes, y US\$ 3.590 millones en servicios (Fte: Estadísticas WTO).

El primer período, entre 1976 y 1981, se caracterizó por una reducción de los aranceles a un 10% parejo, junto con una fuerte apreciación del peso, lo que sumado a una amplia desregulación de los mercados domésticos y un contexto político autoritario que omitió cualquier forma de negociación entre actores en cuanto a gradualidad o selectividad, catalizó un fuerte proceso de desindustrialización, reflejado en más de 3,000 quiebras industriales entre 1977 y 1983, así como una significativa reasignación de recursos al interior del aparato productivo.⁵

Esta primera etapa culminó abruptamente con el colapso recesivo de 1981 y 1982, debido al alto endeudamiento externo, principalmente del sector privado y la baja tasa de inversión, del orden del 15% del producto interno. Estos factores, combinados con las fuertes alzas en las tasas de interés internacionales, frenaron la entrada de nuevos flujos externos de capital, provocando un desequilibrio excesivo en las ya deficitarias cuenta corriente y balanza de pagos, desencadenando así una profunda crisis en el sistema financiero nacional y una caída de más de 14% del producto el año 1982.

A partir de entonces el régimen militar junto con elevar los aranceles desde el 10% a un 26%, y en algunos casos a un 35%, introdujo modificaciones al modelo económico, orientadas a dinamizar las exportaciones mediante una política cambiaria que privilegió un tipo de cambio alto, incentivos fiscales, como la bonificación forestal, beneficios directos al sector exportador, tales como el sistema de reintegros simplificados y una política macroeconómica que priorizaba ante todo los equilibrios básicos, y en particular el control de la inflación, que alcanzó durante la década, niveles de entre un 12 y 20%, significativamente menores a los registrados en la década anterior. A fines de 1982 se creó asimismo la Agencia Estatal de Promoción de Exportaciones, ProChile..

Finalmente en el tercer periodo, a partir de 1991, las componentes básicas del modelo económico han sido en lo sustantivo continuadas por los gobiernos democráticos. Se han adoptado nuevas rebajas arancelarias, disminuyendo los aranceles en la última década desde un 15% a un 9% parejo, con proyección de reducción gradual de hasta un 6% para el año 2003. Al mismo tiempo, se han desplegado nuevas iniciativas públicas de fomento al desarrollo exportador, a través de líneas de crédito y sistemas de garantía específicos para exportadores, así como del fortalecimiento de la labor de promoción exportadora a través de los programas de Corfo y ProChile. El entorno exportador se ha visto además favorecido por la suscripción de diversos acuerdos de integración comercial, liberalización del comercio bilateral y de complementación económica.⁶

El extraordinario desempeño exportador alcanzado durante la segunda mitad de la década de los ochenta y la primera de los noventa, avala el rol de "motor del crecimiento" que dicho sector cumplió entonces. Sin embargo, a partir de 1995, tal dinamismo ha comenzado a evidenciar signos de agotamiento, o en otras palabras

⁵ Vease Castillo, Dini y Maggi (1994)

⁶ A partir de 1991 con México, Mercosur, Canadá, Area Andina y América Central, además de la incorporación a APEC.

"la fase de explotación extensiva de la fuente de competitividad basada en ventajas locacionales estáticas comienza a tropezar con sus propios límites"⁷.

Entre 1995 y 1998 el valor de las exportaciones agregadas de bienes y servicios cayó en un 2%. Si se consideran sólo las exportaciones de bienes, la caída es aún más drástica, alcanzando un 7%. La principal causa de este magro resultado radica en la evolución negativa del precio de la mayoría de los commodities que prevalecen en la canasta exportadora chilena. A diferencia de años anteriores, en esta oportunidad, tal caída de precios no logró compensarse mediante un aumento en los volúmenes exportados.

Durante el proceso de apertura comercial y especialmente a partir de su segunda etapa en 1983, la combinación entre un marco macroeconómico favorable a la actividad exportadora, con una concepción neoliberal de los mercados como rectores exclusivos de la asignación de recursos y la consiguiente minimización del protagonismo del Estado en su rol regulador, así como en la promoción de actividades de Investigación y Desarrollo, o en el apoyo precompetitivo a la conformación de una oferta exportable de mayor complejidad tecnológica, potenciaron una estructura exportadora basada en recursos naturales o commodities intensivos en ellos, en sectores productivos en los cuales el país poseía ventajas comparativas estáticas⁸, así como algunas creadas por políticas de largo plazo adoptadas décadas atrás⁹.

Excluyendo las exportaciones de servicios, las exportaciones de bienes se distribuían a fines de los noventa como sigue: un 57% recursos naturales, un 33% manufacturas intensivas en recursos naturales, y apenas un 10% en otras manufacturas. Si bien se registran exportaciones de más de 3,600 productos diferentes, los diez principales concentran más del 50% del valor total de los embarques, tratándose básicamente de materias primas, productos intermedios o commodities de origen minero, forestal, pesquero y frutícola. Todo indica que con posterioridad dicha estructura se ha mantenido sin grandes variaciones.

La naturaleza primaria del patrón de especialización exportadora, ha significado un aumento considerable de la presión sobre los recursos naturales del país. Ello representa una amenaza tanto desde la perspectiva de la sustentabilidad ambiental como de la proyección económica del modelo de crecimiento, dada la probable pérdida del potencial expansivo de los recursos naturales renovables y no renovables. Incluso considerando aquellas ramas exportadoras que aún pueden tener capacidad de expansión significativa, es necesario considerar los impactos que su desarrollo puramente extensivo conlleva, en términos de requerimientos de infraestructura vial, portuaria y efectos medioambientales asociados a los procesos e inversiones requeridas.¹⁰

Por otro lado, existe evidencia en cuanto al escaso efecto irradiador que los enclaves exportadores basados en recursos naturales con bajo valor o conocimiento

⁷ En Scholz (1999).

⁸ Vease Pietrobelli (1992).

⁹ Vease Pérez-Aleman (1997).

¹⁰ Vease Messner y Scholz, 1999.

agregado tienden a tener sobre el resto del tejido socioproductivo¹¹. La especialización en segmentos relativamente primarios de la producción, a pesar de su eventual dinamismo, conllevan el riesgo de alejar a Chile aún más de las transformaciones organizativas y tecnológicas propias de los segmentos de oferta más dinámicos e innovativos.

No pueden desconocerse, sin embargo, algunas fortalezas que el sector exportador nacional ha logrado desarrollar a partir de su interacción en los mercados internacionales. Podemos mencionar al menos tres dimensiones competitivas en las cuales se aprecian evidentes avances:

En primer lugar, se ha constituido un empresariado entrenado para sondear tendencias y oportunidades en los mercados objetivo y con capacidad creciente para adaptar las características de su oferta a los requerimientos de estos mercados.

En segundo lugar, la dinámica exportadora ha impulsado un proceso de modernización en los servicios de apoyo tales como redes de comercialización y distribución, logística, transporte y telecomunicaciones, seguros, servicios aduaneros y financieros, entre otros, que posicionan al país favorablemente en este aspecto en el contexto latinoamericano.

Una tercera fortaleza corresponde al respaldo institucional a la actividad exportadora, que en el caso de empresas de menor tamaño relativo, e incluso grandes consorcios, ha incidido favorablemente en el desarrollo de sus estrategias competitivas. Agencias públicas como ProChile y Corfo, en coordinación con entidades privadas tales como cámaras industriales y asociaciones gremiales, han desarrollado programas de apoyo precompetitivo, con una masiva respuesta por parte de las empresas, en áreas tales como inteligencia de mercados, presencia país en ferias, mejoramiento de la oferta exportable, aseguramiento de calidad y planes asociativos de negocios orientados a mercados externos.

A pesar de estos avances y logros, la profundidad y sustentabilidad de un patrón de crecimiento basado en una estructura exportadora como la chilena, en un marco de fuertes carencias institucionales y sociales, es aún dudosa¹². La anunciada "segunda fase exportadora" basada en ventajas competitivas dinámicas no avanza en Chile al ritmo esperado.

Ni el país ni su entorno son los mismos de antaño, y ello debe tenerse en cuenta en todo planteamiento estratégico de desarrollo a mediano plazo. El fenómeno de globalización de los mercados ha intensificado las exigencias competitivas que enfrenta la oferta chilena exportable. En los últimos años muchos países han superado obstáculos internos y externos, para transformarse en competidores.

Aquellos segmentos de oferta exportable con un menor valor agregado en tecnología, conocimientos y capacidades innovativas, resultan naturalmente los más vulnerables en un contexto de mercados globalizados con masiva presencia de "late

¹¹ Vease por ej. Albala-Beltrand, 1999.

¹² Como ejemplos pueden mencionarse las dimensiones tecnológicas, medioambientales y laborales, donde los aspectos institucionales y regulatorios presentan claros rezagos e insuficiencias.

comers". En el caso chileno, dicha producción sigue predominando en la canasta exportadora, resultando por consiguiente muy improbable reeditar el dinamismo alcanzado hasta 1996, de no mediar un esfuerzo deliberado público-privado por dinamizar ventajas competitivas en procesos, productos y servicios.

La pregunta es entonces, dónde y cómo desarrollar ventajas competitivas dinámicas?. Las claves para dar respuesta a esta interrogante parecen apuntar a una combinación armónica entre continuidad y cambio, fortaleciendo por una parte las condiciones que permitieron que empresas nacionales alcanzaran en los últimos años altos niveles competitivos en áreas como la fruticultura, la salmonicultura, la industria del vino y ciertas áreas de servicios; pero a la vez impulsando la ampliación de la base empresarial en torno a las cadenas de valor de ejes exportadores actuales, y también en torno a nichos de industrias intensivas en tecnología y conocimiento. La consolidación de industrias de exportación ya posicionadas internacionalmente, así como el surgimiento de nuevos "winners", requieren del fortalecimiento de dos capacidades claves, como son la capacidad de innovación y la capacidad emprendedora.

Sin embargo, tanto el emprendimiento como la innovación constituyen por su naturaleza iniciativas riesgosas, con niveles inherentes de incertidumbre, por lo que el mercado tenderá a sub-invertir en ellas. Asimismo, ellas suelen depender de mercados de factores no tradicionales, como son la tecnología, el conocimiento o el capital de riesgo. Sin embargo en Chile tales mercados aún presentan fuertes imperfecciones. Adicionalmente, existe un factor que se ha resultado clave en otras experiencias exitosas de crecimiento basado en el emprendimiento y la innovación, y que en Chile es incipiente: se trata del capital social, representado por el conjunto de organizaciones y redes público-privadas que sobre la base de confianza recíproca y sustentadas en sólidos compromisos sociales, apoyan los esfuerzos emprendedores e innovadores de sus miembros.

4 La otra cara del modelo. Avances y retrocesos en materia de equidad, descentralización y formación de capital social

4.1 La dimensión de equidad, a la luz de la brecha de productividad y las políticas de fomento durante los noventa.

Con justicia se puede decir que hasta ahora, la dimensión de equidad resulta ser el „talón de Aquiles“ del modelo económico chileno. En rigor, tanto la distribución del ingreso como la evolución de la pobreza muestran algunos síntomas de avance y al mismo tiempo otros de retroceso en los últimos años. De acuerdo a la Cepal, el porcentaje de la población que vivía en condición de pobreza en el país en 1996 era de un 23,3%, cifra que se compara favorablemente con el 45% estimado para 1987, pero que aún no alcanza el 20% estimado para 1970. La distribución del ingreso en tanto, continúa evidenciando tendencia a la concentración, a pesar del mejoramiento alcanzado en los últimos años en los indicadores de pobreza absoluta.

Si asumimos que la principal fuente de regresividad en la distribución del ingreso proviene en la presente década del aumento de la brecha salarial entre el trabajo

calificado y no calificado, tanto intersectorial como intrasectorialmente¹³, entonces debemos focalizar el análisis de las causas de esta mayor inequidad en dos aspectos susceptibles de influenciar favorablemente a través de políticas públicas: la productividad del trabajo y la capacitación laboral.

La productividad laboral en Chile ha exhibido un patrón de crecimiento heterogéneo en los últimos años, evidenciando el carácter crecientemente dual de la economía. Trabajos recientes en el sector industrial evalúan y explican el aumento en la brecha de productividad entre segmentos empresariales “dinámicos” y “tradicionales” incluso intrasectorialmente. Debido a economías dinámicas de escala en capital y tecnología, la brecha de productividad entre grandes y pequeñas empresas ha tendido a aumentar muy por sobre los índices prevalecientes en naciones asiáticas, e incluso sobre los existentes en otras economías latinoamericanas¹⁴. Esta situación se refleja asimismo en la relación de productividad entre las Pyme y las grandes empresas industriales, que en Chile ya a mediados de los ochenta se situaba bajo 0,5, mientras en Brasil se aproximaba a 0,6, y en países del Sudeste Asiático alcanzaba a inicios de los noventa, niveles en torno a 0,75.¹⁵

Durante la última década el Gobierno ha implementado gradualmente una política de apoyo al mejoramiento de la competitividad de empresas de menor tamaño relativo, la cual se estructura en torno a „instrumentos“ y „programas“ de desarrollo productivo que buscan estimular la asociatividad entre empresas, la innovación y modernización de la gestión y los procesos, y la articulación con servicios de consultoría acreditados. La política en cuestión ha sido estructurada sobre principios de horizontalidad sectorial, perfeccionamiento de mercados de factores (información, tecnología) y participación público-privada en su gestión. Si bien la cobertura de estos instrumentos alcanza en el caso de la Pyme a cerca de 10.000 empresas por año, y en general las evaluaciones efectuadas a los instrumentos por separado arrojan resultados satisfactorios, su incidencia en las tendencias macro de la productividad es todavía menor. La operatoria de los instrumentos refleja asimismo, procesos de aprendizaje institucional que han afectado su masificación.

En relación al vasto espacio de las microempresas¹⁶, ellas han sido con frecuencia consideradas sujetos de políticas sociales, orientadas a la superación de la pobreza, por lo que con frecuencia han reforzado conductas de subsistencia, marcadas por estándares extremadamente bajos de productividad. En los últimos años, la institución pública coordinadora de políticas sociales y apoyo a microempresas (Fosis), en coordinación con el Servicio de Cooperación Técnica, filial Corfo, ha iniciado la licitación de fondos para financiar programas de mejoramiento de la productividad en este segmento de empresas.

En cuanto al sistema de capacitación, éste opera fundamentalmente por la vía de la franquicia tributaria del 1% de la Planilla de remuneraciones imponibles anuales, que administra el Servicio Nacional de Capacitación (Sence) dependiente del Ministerio del Trabajo. Desde 1997, las Pyme pueden descontar además hasta cerca de US\$700 anualmente para capacitación. Alrededor de 500.000 trabajadores

¹³ Vease Ocampo, 1998

¹⁴ Vease Katz, 1998.

¹⁵ Ref. Altenburg, 1996

¹⁶ Estimadas en cerca de 800.000, de las cuales en torno a un 50% son unidades informales.

reciben algún tipo de capacitación al año de acuerdo a cifras del Sence, alcanzando la inversión pública un monto cercano a los US\$70 millones al año¹⁷.

Al igual que los programas de fomento productivo, la oferta de capacitación es entregada por entidades privadas acreditadas, operando el sistema por la vía de la demanda, que se articula con la oferta a través de entidades intermediarias, también privadas. La calidad y pertinencia de la capacitación es en consecuencia heterogénea. Otro aspecto problemático del sistema de franquicia, es que dado que en el corto plazo la empresa normalmente debe desembolsar el costo de la capacitación, para después recuperarlo en el proceso tributario, su uso se concentra en los segmentos de empresas de mayor tamaño y capacidades financieras. La concentración territorial de los beneficiarios del Sence era hasta 1996, asimismo muy alta, localizándose un 72% de ellos en las tres principales regiones (RM, V y VIII), y apenas un 28% en las restantes diez regiones.

Se espera con la modificación de la ley de capacitación aprobada en 1997, mitigar algunos de estos sesgos regresivos en la política pública de capacitación, especialmente en cuanto a sus impactos en aquellos segmentos laborales de menor productividad.

Tanto Corfo en su calidad de agencia promotora del desarrollo productivo y coordinadora de los programas de modernización de las Pyme, como los ya mencionados Fosis y Sence han emprendido reformas institucionales modernizantes, y privilegiado modalidades de articulación con asociaciones empresariales, ONGs y otras instituciones privadas a fin de ampliar la cobertura y mejorar el impacto de sus programas. La mayoría de éstos sin embargo no llegan a un nivel de masa crítica ni de optimización de impactos como para influir significativamente en la brecha de productividad, al nivel macroeconómico. Además, las evaluaciones efectuadas hasta la fecha indican que, aunque la rentabilidad económica y fiscal de estos programas es positiva, su impacto se concentra en los segmentos empresariales ya „modernizados“, no permeando estratos de menor productividad y competitividad relativa, mayoritarios en el espacio de las micro y pequeñas empresas.

Una de las claves explicativas de este desempeño regresivo es la percepción de que los tejidos mesoeconómicos en Chile (instituciones y redes públicas y privadas de apoyo a las empresas en los ámbitos de gestión, tecnología, financiamiento, comercialización y recursos humanos) son aún débiles, tienden a la fragmentación antes que a la cooperación interinstitucional, y concentran su acción en el segmento de empresas „modernizadas“. Asimismo, los sindicatos y las cámaras o asociaciones empresariales muestran aún escaso nivel de profesionalización y tecnificación de sus funciones, concentrándose nuevamente las excepciones positivas en la capa de empresas de mayor productividad relativa.

4.2 Avances y obstáculos en el proceso de descentralización

Razones de carácter histórico, geográfico y demográfico ayudan a explicar el alto grado de centralización que caracteriza a la nación chilena. Tanto la administración

¹⁷ Cifras Memoria Sence, 1994- 1996, y proyecciones 1997-2000.

pública como los centros de decisión privados e instituciones de presencia nacional han estado tradicionalmente concentrados en la capital, Santiago y en menor medida en otros dos polos urbanos, con población menor al millón de habitantes cada uno: Valparaíso - Viña del Mar en la 5ta. Región, y Concepción - Talcahuano, en la 8va. Región.

A pesar de que la especialización exportadora basada en recursos naturales ha movilizado las inversiones productivas a lo largo de prácticamente todo el territorio durante las últimas dos décadas, los centros decisionales se han mantenido centralizados, a nivel tanto del sector productivo, como del financiero y el público. Las instituciones de investigación y conocimiento muestran asimismo una fuerte concentración geográfica, y aún cuando el número de universidades regionales ha aumentado considerablemente en las últimas dos décadas¹⁸, su debilidad no les ha permitido en general, asumir roles determinantes en el proceso de descentralización y desarrollo de capacidades regionales.

Un hito relevante en el proceso de regionalización del país es la creación, en 1993, de los Gobiernos regionales, mediante una ley enmarcada en la reforma descentralizadora del sector público. Estos gobiernos se han constituido en todo caso como estructuras administrativas nombradas desde el nivel central (incluido el Intendente o Jefe de Gobierno regional), cuyo gabinete está encabezado por los secretarios ministeriales o Seremis, también designados al nivel central, cuyas funciones responden a una complicada doble dependencia, respecto del Intendente y al mismo tiempo del respectivo ministerio al nivel central. Existe un Consejo regional, que es elegido indirectamente por los consejales comunales, quienes sí son elegidos por votación directa. El rol de este Consejo (Core) es básicamente el de respaldar o vetar las prioridades de asignación presupuestaria de algunas partidas regionalizadas de la Ley de Presupuestos, como el Fondo nacional de desarrollo regional (FNDR), el Sistema nacional de inversiones públicas u otros fondos específicos para las regiones. La ley de Gobiernos regionales no contempla la posibilidad que dichos cuerpos establezcan sociedades mixtas o entidades del tipo PPP¹⁹, ya que a nivel del Senado nacional se estimó que esa facultad podría llevar a manejos poco transparentes de los recursos públicos al nivel regional.

Durante la década de los noventa se han conformado asimismo, varias Corporaciones de Desarrollo Regional, bajo la forma de fundaciones privadas sin fines de lucro, con la activa concurrencia de la cooperación internacional en muchos casos, así como de cámaras empresariales o grandes empresas directamente, las universidades locales y la participación indirecta de los Gobiernos Regionales, dada la imposibilidad legal ya referida de éstos últimos para participar activamente en organizaciones público-privadas. Los propósitos de estas Corporaciones son, en la mayor parte de los casos, contribuir genéricamente al desarrollo regional. Algunas de ellas (I, II, VII, VIII Regiones) han logrado constituir un canal de cooperación efectivo, aún cuando esporádico, entre las grandes empresas localizadas en las

¹⁸ Un factor desencadenante en la proliferación de universidades regionales, fue el desmembramiento de las sedes regionales de Universidades estatales tradicionales (Universidad de Chile, técnica del Estado, de Concepción y del Norte, principalmente) a fines de la década del setenta, por consideraciones de tipo político administrativas, por parte del régimen militar.

¹⁹ PPP : public – private partnership.

Regiones (normalmente vinculadas a la actividad minera, pesquera o forestal) con la comunidad universitaria y las autoridades o servicios públicos regionales.

Si bien en la mayoría de los países en América Latina el Estado ha heredado una tradición centralista, entre otras causas por el papel que normalmente le cupo en la constitución de las sociedades nacionales, en Chile el proceso de descentralización ha partido más tarde, incluso considerando estándares latinoamericanos, y enfrenta obstáculos relativamente importantes, como la cuestión geográfica, la heterogénea distribución poblacional en las macroregiones del territorio, y la histórica carencia de capacidades y competencias políticas, profesionales y administrativas en la gran mayoría de las Regiones.

La creación de los Gobiernos regionales dotados de recursos humanos y atribuciones marca indudablemente un avance respecto de la situación previa, pero su diseño y estructura de funcionamiento, ideados y sancionados centralizadamente, distan aún de constituir una base efectiva para estimular un vigoroso traspaso de funciones y atribuciones desde el centro hacia las Regiones, en el cual estas últimas desarrollen capacidades de propuesta, interlocución real y se legitimen como representantes de los habitantes de cada Región ante el nivel central, dejando en definitiva de ser percibidos como la encarnación de éste último en las Regiones.

Otro aspecto que denota debilidades en el proceso de descentralización territorial política administrativa es el fenómeno de centralismo intraregional, referido especialmente al proceso de asignación de recursos al interior de cada Región, con el consiguiente impacto en los grados de armonía del desarrollo territorial. Otros actores sociales y económicos replican un patrón centralizador, como es el caso de los empresarios, y representantes de bancos o servicios financieros, quienes al estar localizados en regiones, normalmente en aquellos temas considerados estratégicos, prefieren canalizar su interlocución y esfuerzos de negociación hacia el nivel central. A nivel de la administración pública es indudable que las municipalidades son percibidas al nivel local como el actor más influyente, pese a que un alto número de ellas adolece de carencias organizativas y financieras que limitan su acción.²⁰

4.3 *El factor capital social*

Un elemento común a considerar al abordar los desafíos que el país enfrenta a futuro en materia de dinamización de ventajas competitivas, desarrollo de auténticos espacios de diálogo social, descentralización y avances en la equidad, es la necesidad de acumulación de capital social, no satisfecha hasta ahora en el actual patrón de desarrollo chileno.

El capital social se incrementa a través de la dimensión institucional y la existencia de redes sociales, interempresariales y público – privadas, que estimulan la generación de sinergias con otras expresiones del capital –financiero, tecnológico y humano-, y de esta manera apoyan y fortalecen todo intento por complementar los factores dinamizadores del actual modelo económico con esfuerzos deliberados en

²⁰ Véase Morales, 1998.

dirección de uno o varios de los ámbitos en que se sitúan los desafíos antes mencionados.

La acumulación de capital social al interior de la economía chilena se ha visto obstaculizada por una serie de premisas del modelo económico, presentes asimismo en la base de consensos que determinan su gobernabilidad, tales como un irrestricto apego al mercado como exclusivo asignador de recursos en la economía y los supuestos apriorísticos de costo-eficiencia en múltiples funciones de interés público-privado en ámbitos vinculados al quehacer empresarial tales como localización de empresas, desarrollo local y territorial, capacitación de recursos humanos, fomento productivo, innovación, desarrollo y transferencia de tecnología.

En cuanto a la conformación de redes interempresariales, es necesario mencionar que las políticas de desarrollo productivo desplegadas a través de Corfo, ProChile y Fosis han tenido una componente explícita de fomento a la asociatividad empresarial, manifestadas en los programas subvencionados de profos (proyectos de fomento), en el caso de la Corfo, programas locales en el caso del Fosis y Comités exportadores en el caso de ProChile. A pesar de que el reconocimiento de estos programas es amplio al nivel público y privado, su evaluación arroja las tendencias de concentración ya mencionadas en segmentos empresariales más avanzados, y no contempla una evaluación explícita del capital social generado, en términos del diagnóstico y proyecciones de las redes tanto interempresariales como público-privadas, al cabo de la participación de las empresas en estos programas.²¹

5 Amenazas que enfrenta el "modelo chileno"

Generar ventajas competitivas dinámicas, ampliar la oferta de productos y servicios con mayor valor agregado, profundizar la articulación entre y al interior de los tejidos productivos, fomentar la acumulación de capital social, superar la actual brecha de productividad para mejorar la distribución del ingreso, garantizar la sustentabilidad tanto económica como ambiental del aparato productivo, y avanzar en el fortalecimiento de los espacios de diálogo social y del proceso de descentralización del país, constituyen condiciones necesarias para alcanzar los desafíos de modernidad aún pendientes para la sociedad chilena, a diez años del retorno de Chile a la arena democrática y a casi 25 de la adopción del modelo de crecimiento económico con fuerte sustento neoliberal.

Sin embargo, alcanzar tales desafíos parece hoy aún bastante lejos, al proyectarse las actuales características, tendencias y „grietas“ que el modelo chileno exhibe en el presente.

5.1 Evidencias empíricas

La vía chilena hacia la economía mundial ha evidenciado que en la económica global de fines del siglo XX, la competitividad se basa en las ventajas competitivas ya creadas, incluso en los sectores intensivos en recursos naturales. La exportación de vino, maderas, pescado y frutas se basa en un sector empresarial moderno

²¹ Vease Montero y Morris, (1999).

dueño de un know-how acumulado en materia de producción, finanzas, mercado, marketing y comercialización, de una sólida infraestructura para la exportación (carreteras, puertos, logística, gestión macroeconómica) y de un creciente número de actores (científicos, empleados públicos, ingenieros, políticos, diplomáticos) que se van orientando sucesivamente hacia los procesos globales de aprendizaje así como a los standards de eficiencia, calidad y tecnología. Visto así, la competitividad de la economía chilena no se puede reducir a ventajas competitivas "naturales" dadas (Esser 1999). La competitividad, aun en sectores intensivos en recursos naturales, posee un carácter sistémico y depende de un gran número de contribuciones previas de tipo social e institucional. Pese a los éxitos relativos ya obtenidos no se ha producido hasta la fecha el anhelado salto cualitativo hacia la producción intensiva en tecnología, know-how y creación de valor agregado.

Paul Krugman, haciendo referencia a los altos índices de crecimiento que registraron los países socialistas en los cincuenta y sesenta o también el Brasil en los sesenta y setenta y que se interpretaron erróneamente como un síntoma de industrialización tardía (tesis de la convergencia), ha advertido contra la "tiranía de los números", exhortando a aplicar análisis cualitativos. En el caso de Chile, la evolución de los últimos 15 años ha provocado frecuentes evaluaciones exageradas que dejan a oscuras las debilidades estructurales de la economía. Las amenazas que acechan el futuro desarrollo de la misma se pueden sintetizar en cinco puntos.

Primero: si bien es cierto que se ha conseguido diversificar los potenciales exportadores basados en recursos naturales y perfeccionarlos cualitativamente, también es cierto que no se ha logrado el paso hacia la industrialización, a una mayor creación de valor agregado o, menos aún, a una producción intensiva en know-how. Las ventajas competitivas existentes se concentran en segmentos del mercado mundial que están sometidos a fuertes fluctuaciones de precios y a una implacable competencia para excluir del mercado de los demás. Ante el dinamismo de las revoluciones tecnológicas, organizacionales e institucionales que se operan en la economía mundial, el caso de Chile no da motivos para hablar de un *leap frogging* o de un proceso de industrialización tardía. Ni siquiera la industria del mueble, una industria de mediana complejidad que hubiera podido apoyarse en los magníficos recursos forestales y madereros (Messner 1991, 1993) ha logrado alcanzar volúmenes de exportación dignos de mención. Chile, un país maderero por excelencia, ha modernizado su sector forestal en medida considerable, pero lo que exporta en lo sustancial es madera en bruto muy poco procesada. En este sentido, Chile puede servir de *"modelo de desarrollo intensivo en recursos naturales"* pero no de modelo de procesos de industrialización tardía. Esta conclusión es una señal de alerta para la mayoría de los países latinoamericanos cuyo potencial empresarial, institucional, organizacional y tecnológico está mucho menos desarrollado que el de Chile. Dadas las condiciones hoy imperantes en la economía mundial, ni siquiera el nivel de modernización económica y social alcanzado en Chile y admirado en numerosos países vecinos, ni tampoco los procesos de aprendizaje tecnológico de los dos últimos decenios bastan para emprender con éxito el rumbo del desarrollo a partir de los recursos naturales.

Segundo: la *estructura de empresas*, muy heterogénea, refleja la fragilidad de la base productiva. Aunque ha aumentado grandemente el número de empresas exportadoras, sólo 7000 empresas grandes y medianas de las 525.000 existentes

se pueden catalogar de modernas y aptas para el mercado mundial. Quiere decir que la vasta ofensiva exportadora no ha puesto en marcha todavía ningún proceso modernizador de impacto general y, en vista de la escasa profundidad de fabricación de la producción exportable, sigue siendo débil el potencial capaz de hacer surgir redes de PYMEs proveedoras en torno al sector de la exportación.

Tercero: la *productividad del trabajo* continúa siendo baja a pesar del fuerte crecimiento, de las crecientes tasas de inversión y de los procesos de aprendizaje tecnológico. En Chile, este tema no pasó al foco del debate económico sino a mediados de los noventa, después de que los elevados índices de aumento de las exportaciones hubieran sugerido en el pasado la impresión equivocada de que la productividad del trabajo y la eficiencia estaban creciendo sin cesar. En 1994, el P.I.B. / hora era de 3,40 US\$ en la industria chilena, de 30 US\$ en los países industrializados y de 10-15 US\$ en los países asiáticos en vías de industrialización. Esa productividad relativamente débil refleja la escasez de inversiones en la calificación de los recursos humanos y una competencia tecnológica nacional de perfil aún bajo. Una de las razones por las que los agentes económicos chilenos han descuidado estos aspectos cualitativos es la favorable dotación de recursos naturales sumada a una oferta extraordinaria de mano de obra barata y poco calificada, factores éstos que abren la posibilidad de emprender una estrategia extensiva tipo "*soft-option*". La innovación, los procesos de aprendizaje tecnológicos consumen tiempo y son difíciles y prolongados, mientras que las estrategias de crecimiento extensivo requieren poca disposición al cambio y al riesgo por parte de las empresas (y también de las instituciones públicas). Resulta, pues, que la abundancia de riquezas naturales amenaza con frenar también en Chile el desarrollo industrial.

Cuarto: a partir de los argumentos planteados se desprende que si bien el *empresariado* fue el motor decisivo de la modernización en la fase del desarrollo intensivo en recursos naturales, contribuyendo a imponer la racionalidad y la modernidad en el plano de la macroeconomía, los poderosos grupos empresariales organizados se convirtieron a continuación en obstáculos a la transición hacia la vía del desarrollo impulsado por la tecnología. Un cambio radical de este tipo requeriría un *paradigma de desarrollo* "beyond neoliberalism" que se basara en la estrecha cooperación entre las empresas, el Estado, el sector científico y los trabajadores, implicara abundantes inversiones públicas y privadas en innovación, tecnología y cualificación y acentuara las dimensiones sociales de la economía de mercado junto con la importancia de la movilidad social para un desarrollo dinámico. Una reorientación de este género es posible de observar más bien en el grupo de la PYME orientada a la exportación que en las empresas grandes.

Quinto: Las *políticas mesoeconómicas* dirigidas a fortalecer las ventajas competitivas dinámicas e incrementar en forma sostenida la creación de valor agregado carecen del nivel de complejidad requerido. El entorno empresarial institucional está diseñado según el modelo simple de crecimiento y basta para operar competitivamente en los segmentos exportadores establecidos y llevar a cabo procesos incrementales de *up grading* pero no para ingresar a sectores de tecnología más avanzada. "De modo análogo a las empresas, la orientación de las instituciones meso es fuerte hacia el presente, pero débil hacia futuro."(Esser 1999, p. 41). Esto se debe por un lado a la falta de masa crítica en materia de inversiones

para desarrollar capacidad tecnológica. En conexión con las inversiones destinadas a la capacitación y el perfeccionamiento de los recursos humanos, que son escasas en comparación con los niveles internacionales, la tasa del 1,2 % para I+D prevista para el año 2000 tampoco es suficiente para preparar un salto cualitativo. Existe, pues, la necesidad de lanzar una "ofensiva meso", perceptible en términos monetarios, ahora que el discurso de los agentes políticos ha girado poco menos de un cuarto de siglo casi exclusivamente en torno a la macroeconomía. Por otro lado es preciso que se modifique asimismo el paradigma de la política de innovación y tecnología y, por ende, la percepción de los alcances y los límites del mercado. Los pocos institutos tecnológicos dedicados a las aplicaciones prácticas felizmente se orientan al mercado y e implementan con éxito proyectos de corto plazo con empresas, pero carecen de iniciativa para desarrollar una capacidad científico-tecnológica autosostenida. Pero ahí justamente reside la premisa para la creación del know-how de las industrias chilenas del futuro y para que éstas se sumen activamente a los procesos de aprendizaje tecnológico que tienen lugar a escala global. El mismo problema se plantea a las instituciones consagradas a las investigaciones económicas, de las cuales algunas de las más prestigiosas (como CIEPLAN) se han transformado virtualmente en empresas consultoras. En Chile se tiende por tanto a reducir la presencia de instituciones capaces de analizar y concretizar las tendencias largoplacistas y las orientaciones al futuro en los sectores económico y social. Estas funciones no pueden ser asumidas por instituciones orientadas por completo hacia el mercado porque tienden a perpetuar las dinámicas establecidas en materia de desarrollo tecnológico y económico.

5.2 Seis problemáticas clave para el desarrollo social y económico de Chile

Durante la fase de transformación hacia la democracia se ha establecido en Chile un tipo específico de democracia elitista que se basa en decisiones consensuales entre las cúpulas económicas de la sociedad y las élites democráticas, pero también las élites aliadas a Pinochet. Los mecanismos decisionales parlamentarios así como las estructuras de la sociedad civil se han visto por lo tanto debilitados o impotentes para desarrollarse. Esta estructura básica ha sido sin duda funcional para la transición a la democracia y para el desarrollo dinámico de la estructura económica basada en los recursos naturales, pero en conjunción con el paradigma neoliberal ya descrito por el que se guía buena parte de esa élite, está entorpeciendo la transformación hacia una economía más basada en el conocimiento, y la configuración de una democracia más estable en el seno de la sociedad.

Son seis las problemáticas identificables:

- 1. El subdesarrollo de las instituciones debilita los potenciales de desarrollo económico:* El recelo generalizado hacia las instituciones públicas y la confianza excesiva en el mercado que profesan la élites chilenas provocan un subdesarrollo institucional y la escasez de inversiones en sectores de gran importancia para el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas a nivel nacional (p.ej. formación profesional, investigación y desarrollo, difusión de tecnologías y conocimiento, política locacional regional y local). El desarrollo de un entorno empresarial eficiente (mesoeconomía) es una premisa para incrementar la creación nacional de valor agregado y no puede quedar a cargo solamente del Estado o las empresas. La competitividad sistémica se basa en

empresas eficientes (gestión del mercado) y de unas redes densas, aptas para el aprendizaje y encaminadas a mejorar la localización económica, articuladas todas entre las empresas por un lado y las instituciones públicas y privadas por el otro.

2. *Los intereses particulares amenazan con invalidar los intereses del bienestar público:* La combinación de ideología del Estado mínimo, de su rol subalterno a priori con la (auto)percepción exagerada de los empresarios como únicos protagonistas del desarrollo pueden abonar el terreno a la "colonización" del Estado (y de la sociedad) por el empresariado bien organizado, bloqueando importantes reformas sociales (ejemplo: legislación laboral). No está asegurada la autonomía relativa del Estado frente a los agentes sociales, requisito indispensable para hacer respetar los intereses del bienestar público frente a los intereses particulares.
3. *Las nuevas élites imposibilitan la movilidad social:* Las economías y sociedades dinámicas dependen de un alto grado de movilidad social para poder explotar a fondo el potencial creador de la sociedad. La segmentación social impenetrable es cuestionable no sólo por razones normativas, sino contraproducente por razones económicas (Messner 1998). En Chile (como en toda América Latina) la liberalización, la desregulación y la privatización han fortalecido enormemente las posiciones de poder y riqueza de las capas adineradas, deteriorando todavía más una distribución de ingresos de por sí desastrosa a escala internacional. Las "rentas estatales" el modelo estatista de sustitución de importaciones se han visto sustituidas por las "rentas de mercado" que un Estado orientado a la igualdad de oportunidades estaría llamado a impedir mediante una regulación eficaz y una política de amplios impactos sociales dirigidas a fortalecer el potencial productivo de la población en su conjunto. La débil movilidad social representa a mediano y largo plazo un bloqueo estructural contrario a un crecimiento de amplios impactos sociales e intensivo en creación de valor agregado. Un aspecto queda claro: la profundización y la dinamización de proceso de transformación económica están ligadas a procesos sociales de transformación cada vez más complejos y al desarrollo de potenciales de gestión y organización localizados en la sociedad.
4. *Sistema subdesarrollado de checks and balances:* La insuficiente capacidad de gestión y control del Estado, la carencia de estructuras horizontales en la elaboración de la política así como la exacerbación del principio del provecho propio impiden llevar adelante orientaciones largoplacistas en la política, propiciando estrategias de externalización de costos y políticas *beggar-my-neighbour* por parte de grupos de interés bien organizados. Los ejemplos relativos a la política ambiental son la Ley de Protección del Bosque Nativo, que permanece bloqueada desde 1996, así como los fracasados intentos de mejorar las regulaciones destinadas a proteger de la sobrepesca las aguas costeras chilenas.
5. *Potenciales sociales insuficientes para la solución de problemas:* Los mecanismos sociales de organización y gestión que predominan en Chile (mercado, alianzas elitistas, débiles estructuras de la sociedad civil, subdesarrollo del sistema de instituciones intermediarias) son muy poco diferenciados como para responder a los requerimientos cada vez más complejos que implican todas las problemáticas. Hacen falta mecanismos horizontales de coordinación y corrección y un conjunto pluralista de instituciones privadas y públicas capaces de asegurar el abordaje de los futuros

problemas en su fase más temprana, desarrollar estrategias de solución alternativas, llamar oportunamente la atención hacia las anomalías y oponer perspectivas de largo plazo a los bien organizados intereses del día. La descentralización, con su lentitud, la pérdida de importancia de instituciones científicas y su conversión en entidades consultoras orientadas al corto plazo, la falta de contrapesos frente a las poderosas asociaciones gremiales así como unos medios informativos controlados por pocos actores son todos síntomas de esta problemática. La debilidad relativa de las instituciones intermediarias provoca en el Estado la carencia de críticos constructivos y pártners en el proceso de análisis de problemas, impidiéndole afrontar debidamente el fenómeno de las "soberanías compartidas".

6. *Erosión de recursos morales como fundamentos de unas redes con capacidad de aprendizaje*: El predominio del "principio del egoísmo" con su carácter unilateral puede contribuir por un lado a ahondar las tendencias sociales a la división y la fragmentación, a acelerar procesos de desintegración y a erosionar los procesos de solidaridad social, sobre todo si se agota el efecto de "rebalse" que se nutrió del fuerte crecimiento en los años noventa. Por otro lado, el "principio del egoísmo" (opuesto a la idea de un individualismo "compatible con la colectividad") bloquea y debilita la reproducción de orientaciones para la acción y los recursos morales, sin los cuales es casi imposible la aparición de redes o el aporte de éstas a la resolución de problemas: la confianza, la reciprocidad, la aptitud para el compromiso, la capacidad de forjar orientaciones conjuntas para solucionar problemas. Los países en los que la relación, siempre tensa y precaria, entre la competencia y la cooperación, el individualismo y la compatibilidad con el bienestar general se desplaza unilateralmente en favor del principio del egoísmo, se ven impotentes para movilizar óptimamente los potenciales de sus respectivas sociedades para la solución de problemas. En consecuencia, la política pierde márgenes de gestión frente a unos mecanismos sistémicos (de mercados, de desarrollos tecnológicos) que se vuelven autónomos, y de grupos sociales con gran poder de acción que son capaces de imponer sus intereses por cuenta propia. La consecuencia es el fracaso de la política y la fragmentación social.

Referencias Bibliográficas

Albala-Beltrand, José Miguel. (1999): *Industrial Interdependence Change in Chile: 1960-90 a comparison with Taiwan and South Korea*. En *International Review of Applied Economics*, Vol. 13, N° 2, Londres.

Altenburg, Tilman (1996): *Entwicklungsländer im Schatten der Triade?. Implikationen des postfordistischen Strukturwandels in der Industrie*. En *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, Bd. 40. Berlin

Bitar, Sergio (1988): *Chile para todos*, Santiago de Chile

Castillo, Mario, Marco Dini y Claudio Maggi, (1995). *Reorganización Industrial y Estrategias Competitivas en Chile*, Cepal, Santiago de Chile

CEPAL (1990): Reestructuración productiva con equidad, Santiago de Chile

Eßer, Klaus (1999): Institutioneler Wandel unter Globalisierungsdruck. Überlegungen zu Aufbau und Koppelung von Nationalstaat und Marktwirtschaft in Chile, DIE, Berlin

Foxley, Alejandro (1988): Chile puede más. Santiago de Chile

Katz, Jorge (1998). *Crecimiento, Cambios Estructurales y Evolución de la Productividad Laboral en la Industria Manufacturera Latinoamericana en el Período 1970-1996*. Cepal / GTZ, Santiago de Chile.

Maggi, Claudio (1999). *El caso de las políticas de fomento a la Pyme*. En *Presente y Futuro de las Relaciones Público-Privadas en Chile*, Flacso, Santiago de Chile.

Mármora, Leopoldo/ Dirk Messner (1991): Chile im lateinamerikanischen Konetx. Ein Modell für Demokratisierung und Entwicklung in der Region?, in: Jaime Ensignia/ Detlef Nolte (Hrsg.): *Modellfall Chile?*, Hamburg

Messner, Dirk (1991): Weltnarktorientierung und Aufbau von Wettbewerbsvorteilen in Chile. Das Beispiel der Holzwirtschaft, DIE, Berlin

Messner, Dirk (1993): Shaping Competitiveness in the Chilean wood-processing Industry, in: CEPAL Review, Nr. 49

Messner, Dirk y Imme Scholz, (1999): *Sociedad y Competitividad en Chile*. En Esser, K. (editor): *Competencia Global y Libertad de Acción Nacional*. Instituto Alemán de Desarrollo, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

Messner, Dirk/ Georg Vobruba (1998): Die sozialen Dimensionen der Globalisierung, in: INEF-Report, Nr. 28, Duisburg

Montero, Cecilia y Pablo Morris, (1999). *La gestión de redes y las políticas de Fomento Productivo*. Mimeo, Santiago.

Morales, Eduardo, (1998). *La descentralización como proceso articulador de la política social*. En *Sistemas de Protección Social en un Mundo Globalizado*, DSE / CIEPP, Buenos Aires.

Munoz, Oscar (1989): El estado y el sector privado. Hacia un nuevo enfoque de política industrial, in: Apunte CIEPLAN, Nr. 78

Ocampo, José Antonio. (1998): *Income Distribution, Poverty and Social Expenditure in America Latina*. En *Cepal Review*, N° 65.

Ominami, Carlos (1989): El desafío de la estabilidad, ENADE, Santiago de Chile

Pérez-Aleman, Paola (1997): *Learning and Economic Development in Chile. The State and Transformations Inter-firm Relations*. Disertación para Ph.D. MIT, Boston

Pietrobelli, Carlo (1992): *Technological Capability and Export Diversification in a Developing Country: the Case of Chile since 1974*, Tesis para Ph.D. Oxford.

Scholz, Imme (1999): Medio Ambiente y Competitividad: el caso de las Exportaciones Chilenas. En Esser, Klaus (editor): *Competencia Global y Libertad de Acción Nacional*. Instituto Alemán de Desarrollo, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.