

ECO

LA MODERNIZACION DEL ESTADO

JORGE MARSHALL RIVERA

5 DE NOVIEMBRE DE 1992

1636 06

I. AMPLIANDO EN HORIZONTE

Quisiera agradecer la invitación que me han formulado los organizadores de ENADE 92 para participar en este Encuentro. El tema propuesto para la XIV versión de este Encuentro refleja que nuestro país está trabajando con un horizonte de tiempo de mediano y largo plazo. Este es un requisito fundamental para las decisiones sobre el desarrollo económico y social.

Durante los últimos años se ha logrado una consolidación de importantes consensos respecto de la estrategia económica que debe seguir el país. Sus contenidos fundamentales son la apertura al mundo; la consolidación del mecanismo de mercado como orientador de las decisiones económicas; el rol protagónico que le incumbe al sector privado en el ámbito productivo, y la necesidad de contar con un sector laboral capacitado y plenamente integrado a las tareas que impone el desarrollo.

Además, hemos mantenido un criterio de responsabilidad en la conducción de la política económica, tanto monetaria como fiscal, haciéndola plenamente consistente con los equilibrios macroeconómicos. Persistir en este enfoque es una condición ineludible para tener éxito en el futuro.

Estos elementos han contribuido al establecimiento de un ambiente de estabilidad económica que, junto con la indispensable estabilidad político-social, han permitido alcanzar los resulta-

dos económicos que hoy podemos observar: un crecimiento del producto en torno al 8% para este año, la reducción sistemática del ritmo inflacionario, la menor tasa de desempleo en casi 20 años, un aumento significativo en los salarios reales muy en línea con los aumentos en la productividad y una mejoría en la distribución del ingreso.

Junto a lo anterior, es importante destacar que tanto el ahorro nacional - un 19,5% del PGB - como la inversión - un 21% del PGB - son en la actualidad muy elevados en relación a su media histórica. Esto permitirá que el rápido crecimiento de la economía pueda mantenerse en el futuro.

Cuando el ambiente económico es verdaderamente estable el país tiene la oportunidad de superar la barrera del corto plazo. Este es el modo de lograr los mayores avances en la expansión de nuestras capacidades productivas, la formación de nuevas empresas, la inversión en capital humano, la penetración de nuevos mercados y, en general, la articulación del crecimiento con equidad.

II. LA MODERNIZACIÓN COMO UNA TAREA PERMANENTE

Si bien hoy estamos en condiciones de mirar el futuro con confianza en las capacidades que tiene la economía y la sociedad chilena para alcanzar una senda de crecimiento sostenido, hay algunos elementos que debemos considerar al definir las tareas

del futuro.

Primero, el ambiente internacional en el cual participará Chile en los próximos años estará caracterizado por una mayor incertidumbre respecto al crecimiento de las economías desarrolladas. Si bien los pronósticos indican que el comercio mundial mantendrá la tendencia su expansión, ello se logrará con mayor inestabilidad que la que ha mostrado el mundo en las últimas cuatro décadas.

Dada nuestra estrategia de crecimiento, donde el objetivo fundamental es profundizar nuestra integración a los mercados externos, cualquiera sea la evolución o el desenlace de las negociaciones multilaterales sobre comercio, nuestro país mantendrá su desarrollo exportador.

Sin embargo, es relevante enfatizar que en un ambiente más incierto en las principales economías desarrolladas, se requiere de una mayor flexibilidad para crecer sostenidamente en base a una mayor apertura al mundo. Esta flexibilidad es uno de los elementos que debe estar presente en la definición de las nuevas tareas del Estado.

Por otra parte, la evidencia empírica tiende a mostrar una alta inestabilidad en el crecimiento de los países. Un estudio reciente del Banco Mundial señala que, para un grupo de 100 países durante el período 1950 a 1990, la correlación en el

crecimiento per cápita por décadas es muy baja y varía en un rango entre .1 y .3. En otras palabras, haber crecido rápidamente en una década no garantizaría hacerlo en la década siguiente. En contraste con esto, la correlación de los determinantes mas importantes del crecimiento, tales como la educación, las políticas económicas, la estrategia de apertura y el gasto del gobierno, varía en un rango de .6 a .9.

La conclusión que se extrae de esta evidencia es que, para mantener un ritmo acelerado de crecimiento y desarrollo, se requiere de una modernización permanente al interior de los países, y de la flexibilidad necesaria para enfrentar con éxito cada uno de los desafíos que el crecimiento impone.

Así, modernización y flexibilidad son los dos criterios que sirven para definir las tareas para la modernización del Estado.

III. EL ROL DEL ESTADO

En esta ocasión quisiera desarrollar dos proposiciones que, ha mi juicio, vinculan la modernización del Estado con el desafío que tiene el país para fortalecer su proceso de crecimiento.

La primera proposición es que la flexibilidad de la economía se incrementa cuando las diversas decisiones económicas se conectan a los incentivos asociados a dichas decisiones. La consecuencia de esta primera proposición es la necesidad de ampliar el ámbito

de lo privado.

La segunda proposición surge de la asociación que existe entre un crecimiento económico flexible, capaz de adaptarse a la competencia global, y la incorporación de nuevos factores en el proceso de crecimiento, como son la educación, el capital humano, el conocimiento técnico y el de los mercados. Se trata de factores que en muchos casos son compartidos por toda la sociedad y por todas las empresas, y por tanto es mayor la responsabilidad del Estado en estimular su formación.

La reflexión sobre la modernización del Estado debe partir por profundizar estos dos aspectos.

IV. AMPLIAR EL ÁMBITO DE LO PRIVADO

Ampliar el ámbito de lo privado significa, antes que nada, la creación y la difusión de las oportunidades para que las personas desarrollen libremente sus iniciativas, su creatividad y su capacidad de emprender.

La responsabilidad del Estado es justamente la de crear un ambiente que permita que la iniciativa privada pueda aprovechar estas oportunidades.

Las pregunta relevante en este sentido son: ¿estamos ampliando las oportunidades para el desarrollo de las iniciativas privadas?

y ¿cómo podemos fortalecer nuestra acción en este campo?

La ampliación del ámbito de lo privado ha tendido a asimilarse en forma demasiado simple con las privatizaciones. Estas son un instrumento para cumplir este objetivo, sin embargo estoy cierto que se trata de algo que tiene un alcance mayor, que incluye la creación de nuevas empresas y la participación privada en áreas o actividades consideradas tradicionalmente como exclusivas del Estado. En general, ampliar el ámbito de lo privado significa otorgar mayores oportunidades económicas a toda la población.

1. Nuevas iniciativas económicas

La primera condición para ampliar el ámbito de lo privado en nuestro país es generar condiciones estables para el desarrollo de las iniciativas económicas.

Entre junio de 1991 y junio de 1992 se crearon en Chile cerca de 20 mil empresas o iniciativas empresariales formales. El número de empresas que accedió al sistema financiero formal en el mismo período se elevó en más de 19 mil. La mayor parte de estas empresas son pequeñas y medianas.

Estas cifras reflejan el fortalecimiento del sector privado en nuestro país. Esta tendencia es particularmente importante cuando ocurre en forma extendida a nivel regional. En los últimos meses se han formado diversas iniciativas asociativas de medianos empresarios como resultado de las políticas que el

Gobierno tiene en este campo. Ocho de estos grupos han logrado realizar sus propias giras al exterior para buscar mercados o para adquirir nuevos conocimientos tecnológicos. Especial desarrollo han adquirido sectores tales como muebles en la IX Región y metalmecánico en la VIII Región.

La concepción de nuestra política en este campo significa un cambio sustancial respecto a la práctica tradicional de fomento del Estado, aplicada hasta hace muy poco tiempo en el país. Nuestro objetivo es la ampliación efectiva y la consolidación de la base empresarial, incorporando a los pequeños y medianos empresarios al proceso de modernización de la economía, de modo que estas empresas alcancen niveles de competitividad que les permitan desarrollarse autónomamente.

Los instrumentos que estamos utilizando suponen el abandono del Estado de aquellas funciones que es posible realizar a través del mercado. Por primera vez en su historia la CORFO y SERCOTEC han dejado de ser fuente de crédito directo para las empresas y están operando sólo a través de las instituciones financieras privadas. Lo mismo ha comenzado a ocurrir en el campo de los servicios que demandan las empresas de menor tamaño, lo cual potencia el desarrollo de una oferta de servicios por parte del sector privado. De esta manera el Estado concentra su labor en el diseño y en la operación de instrumentos no discriminatorios que facilita el desarrollo de las iniciativas privadas.

Los resultados han sido satisfactorios, pero estos cambios en las políticas de fomento requieren de la adaptación de una institucionalidad que ha estado más acostumbrada a la prestación directa de servicios y de financiamiento. La principal tarea en este campo consiste en transferir esta función a las regiones, donde las necesidades y oportunidades de modernización de las empresas son mayores.

2. Nuevas oportunidades para la inversión privada

La ampliación del ámbito de lo privado también se expresa en extender la inversión privada hacia áreas o sectores que tradicionalmente concentraron la inversión pública.

El crecimiento del país impone una serie de exigencias en diversos ámbitos y muy especialmente en infraestructura. Chile está desaprovechando oportunidades de negocios con el mundo por no contar con una infraestructura eficiente. Por razones presupuestarias el Estado no puede, ni podrá, abordar íntegramente estos desafíos. Ello hace necesario convertir estas áreas en oportunidades para la inversión privada.

La modernización del Estado en este campo consiste en ser capaz de definir estos proyectos a los términos que requieren la incorporación de capitales privados. Los avances logrados en esta área son de gran significación. Ellos incluyen, entre otros, la discusión y aprobación de la nueva ley de ferrocarriles, que abre oportunidades a la inversión privada en

transporte de carga; la nueva ley de CODELCO, que permite la asociación con capitales privados en el desarrollo de proyectos mineros: la ley sobre concesiones privadas en obras de infraestructura pública; la discusión de una política portuaria que compatibilice el desarrollo de EMPORCHI con la necesaria inversión privada en el sector portuario; y la política de subconcesiones para las nuevas inversiones en servicios sanitarios, iniciada en el V Región.

En los casos enumerados anteriormente existe una ampliación del ámbito de participación del sector privado en el proceso de crecimiento. Esta misma confianza está presente en todos los proyectos de ley que consideran la prestación de servicios susceptibles de ser asumidos por empresas privadas.

La aplicación exitosa de estas políticas, así como su extensión a otros campos, requiere de la modernización de del Estado. Hay que dejar de pensar que el sector privado hace las inversiones por encargo del Estado. La función de éste consiste en definir los proyectos, en términos de rentabilidad y riesgo, de modo que resulten atractivos para los inversionistas privados.

3. La función reguladora del Estado

La ampliación del ámbito de lo privado también requiere de modernizar las acciones que regulan a aquellos sectores en los que un régimen competitivo no es compatible con un desarrollo eficiente. La tarea aquí es modernizar la función reguladora del

Estado, de tal forma que contribuya a una sana y verdadera competencia en los mercados y un correcto aprovechamiento de las iniciativas privadas.

Regular no es arbitrar conflictos entre el Estado y los privados a favor del Estado. Regular eficientemente es ampliar el ámbito de las oportunidades privadas, promoviendo una sana competencia, en que no queden en desventaja los que hacen las cosas bien y los que tienen buenas ideas y capacidad suficiente para llevarlas a la práctica.

La función reguladora del Estado adquiere importancia en aquellas áreas en que el mercado no permite garantizar un crecimiento estable y ordenado por razones tecnológicas (monopolios naturales), de información, de acceso a recursos naturales o a una infraestructura limitada. La función reguladora debe mantener siempre el principio de buscar la mayor estabilidad posible en las reglas del juego, sin que ello signifique poner trabas al funcionamiento de los mercados.

En algunos sectores perfeccionar el marco legal tiene gran importancia para modernizar la función reguladora del Estado. Ha sido el caso de áreas como la pesca, el medio ambiente, el bosque nativo, el transporte urbano y las telecomunicaciones.

Sin embargo, el mayor déficit que tiene nuestra institucionalidad no está en las leyes sino en la práctica de la regulación. Ello

se debe a que se trata en muchos casos de una actividad nueva, realizada por instituciones débiles.

La práctica de la regulación debe ser más predecible por parte de las empresas reguladas, permitiendo extender la autoregulación y reducir los costos de la fiscalización. Ello requiere, como principio básico, que la función reguladora sea más transparente y lo más automática posible. No se requiere de instituciones de mayor tamaño, sino que más sofisticadas en su calidad técnica. La función reguladora es intensiva en el manejo de información, procedimientos y modelos, y ellos deben ser transparentes para las empresas sujetas a la regulación.

Es indispensable generar una "doctrina" en torno a la función reguladora, que respalde a la acción del Estado y otorgue certidumbre a los inversionistas privados. Parte central de esta "doctrina" debe apuntar a reducir las normas reguladoras cada vez que sea posible para generar en un mercado o en un segmento de éste una sana competencia. No se debe perder de vista que en una economía de mercado la regulación es siempre la excepción.

Esta ha sido una de las prioridades de nuestra gestión, y en la actualidad se están desarrollando varias iniciativas que, con el respaldo del Banco Mundial, tienen como objetivo sofisticar la función reguladora del Estado en telecomunicaciones, electricidad, servicios sanitarios, puertos, defensa de la competencia y derechos de los consumidores.

V. LOS NUEVOS FACTORES EN EL CRECIMIENTO

Además de la ampliación del ámbito de lo privado, la modernización del Estado debe asumir la tarea de promover en el país el desarrollo de los nuevos factores del crecimiento.

En una economía que se especializa para competir mejor, pero que al mismo tiempo requiere de gran flexibilidad para ser competitiva, adquieren mayor relevancia factores cuyas principales características son: la de ser intangibles, y compartidos por muchas empresas, y/o por toda la sociedad.

La teoría económica y las diversas experiencias sobre crecimiento han reconocido e incorporado este fenómeno, identificado aquellos elementos que permiten explicar altos niveles de dinamismo en las economías, que van más allá de lo adjudicable a los factores productivos tradicionales, como son los recursos naturales, el capital y el trabajo humano.

Entre estos factores destaca la acumulación de conocimiento, que genera rendimientos crecientes, y la acumulación de capital humano.

Estos aspectos tienen que ver con la modernización integral de la economía y de la sociedad, incluyendo prácticas culturales tan importantes como las que determinan las formas de gestión, la comunicación entre grupos que trabajan con un objetivo común, la

modalidad de las relaciones laborales que se establecen, las formas de reclutamiento del personal y la manera en que operan los "mercados internos" de recursos humanos, al interior de las empresas.

Se trata en realidad de formas de inversión que tienen un gran impacto productivo, sobre todo si se tiene en cuenta que somos un país en el cual ha descendido la desocupación y se ha tornado cada vez mas fundamental el incremento en la productividad como elemento crucial del proceso de crecimiento.

Así como la inversión en infraestructura pone a disposición de las empresas privadas una serie de oportunidades que incrementan sus rendimientos potenciales, la educación bien concebida, la investigación y el desarrollo tecnológico y, en general, todos los mejoramientos institucionales que permitan conocer mejor y de manera menos costosa las tendencias relevantes para las decisiones que tomamos, son formas nuevas de "inversión" que, aunque no sean contabilizadas como tales, permitirán potenciar significativamente incrementos, también considerables, en nuestras tasas de inversión y de formación bruta de capital.

1. El conocimiento tecnológico

El conocimiento tecnológico permite el desarrollo de procesos productivos más eficientes y con mayor productividad. La modernización del Estado requiere establecer mecanismos, incentivos e instituciones que permitan acercar el conocimiento a

las empresas.

El Programa de Ciencia y Tecnología del Gobierno ha permitido promover la innovación a través del aprovechamiento de conocimientos que es posible desarrollar en el país, pero que no están preparados o adaptados para incorporarse plenamente en las actividades productivas. Desde la adaptación de cultivos a las aguas más salinas de los valles del norte hasta las nuevas variedades de ganado en las haciendas de Magallanes, el país está movilizando nuevos recursos en más de 100 proyectos que cuentan con el apoyo del sector público y las empresas privadas, y cuya tasa de rentabilidad promedio es cercana al 30%.

La inversión en conocimiento tecnológico que el país realizará en los próximos años es enorme. Hacerlo en forma eficiente requiere de una modernización de los instrumentos con los cuales el Estado incentiva o fomenta este tipo de iniciativas y de una nueva relación entre el Estado y las universidades o centros de investigación.

2. Educación y productividad

Complementario al conocimiento tecnológico, en una economía abierta como Chile, la educación constituye la mejor garantía para un crecimiento sostenido, capaz de responder a los diversos requerimientos de la competencia de otras economías.

La educación que se asocia a la flexibilidad y modernización del

país es aquella que está diseñada para "enseñar a aprender" y no como mero ejercicio formal de transferencia de información. Así, la educación juega un doble rol económico: como factor que permite incrementar la productividad y por su intermedio los salarios y las condiciones de vida de la población.

Junto a la educación, un rol importante cumple la capacitación laboral. Si consideramos que una parte significativa de la fuerza de trabajo actual continuará prestando sus servicios en la próxima década, es necesario realizar esfuerzos para la capacitación de los trabajadores, para que las empresas puedan enfrentar en mejor forma los desafíos que el futuro impone.

Habiendo superado los problemas de cobertura de la educación, la acción del Gobierno se ha concentrado en mejorar la calidad, especialmente de la educación primaria. Pienso que en este campo estamos dando sólo los primeros pasos y muchas de las acciones pendientes están ligadas a modernizar la acción del Estado.

3. La imagen de Chile y la negociación internacional

En un mundo globalizado como el que Chile considera en su estrategia de desarrollo, es indispensable realizar esfuerzos que permitan vincular más estrechamente nuestra economía a los mercados externos.

El importante incremento de exportaciones chilenas nos ha conducido a una situación en que la acción del Estado tiende a

ser poco eficiente en la promoción de productos específicos. Hoy las empresas pueden realizar esta función en forma autónoma y más profesional.

Si bien el Estado puede apoyar la labor de las empresas en esta área, su acción debe concentrarse en aquellos aspectos que benefician simultáneamente a todo el sector exportador. Este es el caso de las negociaciones internacionales, orientadas a abrir nuevos mercados para nuestros productos, y el fortalecimiento de la imagen de Chile en el exterior. Debemos ser capaces de transmitir la imagen de país serio, estable, exportador de materias primas de alta calidad y también de otros rubros con alto componente de tecnología y conocimiento.

VI. SINTESIS

En síntesis, la modernización del Estado es una tarea de gran importancia para asegurar el éxito en los desafíos de crecimiento y desarrollo que tenemos por delante. Para lograr este propósito es indispensable, en primer lugar, ampliar el ámbito de lo privado en la economía y en la sociedad chilena, y en segundo lugar, fortalecer aquellos factores que gravitan fuertemente en el proceso de crecimiento y que benefician al conjunto de las empresas del país.

Las tareas que se desprenden de los criterios anteriores son:

1. Crear un ambiente que asegure la multiplicación de las iniciativas empresariales.
2. Extender la inversión privada hacia nuevas áreas, sectores o funciones.
3. Perfeccionar y modernizar la función reguladora del Estado.
4. Lograr una vinculación más sólida entre el conocimiento tecnológico y los incrementos de productividad.
5. Modernizar la educación como factor que permite un crecimiento más flexible y más equitativo.
6. Fortalecer nuestra imagen de país y nuestra vinculación con los mercados externos.

En cada una de estas áreas estamos cumpliendo una tarea que requiere ser profundizada en el futuro. La modernización del Estado es una tarea permanente, directamente ligada a los desafíos del país.

Abordar con creatividad estas tareas nos permitirá consolidar un proyecto de desarrollo de largo plazo, un proyecto de país que, en sus contornos esenciales, trasciende a uno u otro gobierno.