

## **EL DESARROLLO PRODUCTIVO: INTEGRANDO CRECIMIENTO Y EQUIDAD.**

Chile se encuentra hoy ante la gran oportunidad histórica de alcanzar un nivel que nos ubique entre las economías desarrolladas del mundo. Una simple proyección de las tasas de crecimiento alcanzadas en los últimos años avala la posibilidad de que, de aquí al bicentenario, dupliquemos la disponibilidad de bienes y servicios por habitante, derrotemos la pobreza y construyamos una sociedad de oportunidades, en la que no existan barreras insuperables para quien busque progresar a través de su esfuerzo.

Diversos sectores del país y de la Concertación desearían avanzar más rápido en la distribución del ingreso de los hogares, aunque se reconoce que con el gran esfuerzo complementario de inversión social que no captan las cifras de ingreso, los sectores populares están progresando a un ritmo muy superior al registrado en cualquier década pasada, y marcando un claro contraste con la experiencia del gobierno militar.

La oportunidad que abre el sostenido proceso de crecimiento que ha venido experimentando nuestro país, nos plantea dos grandes desafíos nacionales en el campo de la economía. El más claro y evidente -aunque no por ello el más fácil- es el de perseverar en el camino que nos ha permitido mantener las altas tasas de crecimiento del último tiempo, resistiendo las tentaciones del exitismo, que confunde manejar eficientemente con acelerar al máximo, y evitando las tentaciones del populismo que, en todas partes del mundo, no ha conducido a otra cosa que a consumir el futuro, traduciéndose en "pan para hoy y hambre para mañana".

El crecimiento económico puede seguir diversas rutas, sin que las más deseables estén aseguradas automáticamente, y a la vez genera un conjunto de transformaciones que afectan múltiples aspectos de la vida de la gente y del país. De ahí que un desafío tan importante como el anterior es construir el respaldo nacional que se requiere para impulsar un proceso de desarrollo que, junto con facilitar el crecimiento, asegure su sustentabilidad ambiental y la más amplia difusión de sus beneficios entre los miembros de la sociedad.

Durante sus seis años de gobierno, la Concertación ha ido perfilando un pensamiento claro respecto a las orientaciones que deben guiar el proceso de desarrollo económico del país.

### **Una Economía Sana**

En dicha visión, la mantención de la estabilidad macroeconómica, la apertura a la competencia externa, la generación de condiciones que estimulen el ahorro y la inversión y la reducción persistente de la inflación, son requisitos ineludibles para promover el crecimiento económico, sin el cual no hay progreso posible. Estos aspectos de la conducción económica, no son patrimonio de ninguna corriente ideológica o política. La importancia que se les otorga, proviene de las lecciones de la experiencia, tanto chilena como internacional.

El balance de los gobiernos de la Concertación en materia de crecimiento y estabilidad macroeconómica es sobresaliente, pero lo distintivo de nuestra visión, es que vemos estos factores como condiciones necesarias pero no suficientes para generar un desarrollo que sea sostenido en el tiempo, ambientalmente sustentable, progresivamente integrador, y que aborde adecuadamente las diversas oportunidades y amenazas del entorno internacional.

### **Un Desarrollo Integrador**

Es este énfasis en el carácter integrador que debe asumir el proceso de modernización del país y en la necesidad de ocuparse con decisión de aquellos aspectos que los mercados no resuelven por sí solos, incluido su propio perfeccionamiento, el que otorga su sello distintivo a la política económica de la Concertación.

Ella se sustenta en la convicción de que el crecimiento, la equidad, la sustentabilidad y la profundización y perfeccionamiento de nuestra democracia no son objetivos separables, sino que, por el contrario, están necesariamente unidos, potenciándose mutuamente. Ellos forman parte del núcleo de nuestro proyecto de país, que se fundamenta en las experiencias más avanzadas de desarrollo que se conocen.

La equidad es un poderoso factor de crecimiento económico porque permite incorporar a grandes contingentes de compatriotas cuyas potencialidades están siendo desaprovechadas. Las altas tasas de desocupación que experimentamos en el pasado, no son aceptables para la Concertación y ello se ha reflejado en una política económica que ha permitido registrar tasas más bajas de manera persistente. La falta de inversión en educación y en los aspectos sociales que determinan la distribución de las oportunidades, característica del régimen autoritario, tampoco es aceptable, y por éso se ha impulsado un gran esfuerzo de inversión social, que es aún insuficiente ante la magnitud de las necesidades, pero que se ha hecho sin comprometer la estabilidad económica, el dinamismo del crecimiento y en un marco político lleno de restricciones propias de la transición y de los enclaves antidemocráticos heredados.

## **Un Desarrollo Sustentable**

La preocupación por la preservación ambiental no es sólo un objetivo fundamental en sí mismo, que se relaciona directamente con la calidad de la vida de todos los chilenos, y especialmente de los más pobres, sino que es un elemento vital para asegurar el crecimiento sostenido, particularmente en países como el nuestro, que se apoyan en la explotación de recursos naturales.

## **Participación y Concertación Social**

La participación ciudadana hace posible que la institucionalidad económica y política funcione de manera más eficiente, resolviendo los problemas de manera oportuna y evitando que los intereses particulares predominen sobre el interés de la nación en su conjunto. Ella es un requisito fundamental de la equidad, porque es el único recurso con que cuentan los sectores más desfavorecidos para hacerse oír y para influir en la conducción de los asuntos públicos.

## **Un Proyecto Nacional en Construcción**

En los últimos años, algunos de los elementos de este proyecto nacional se han ido perfilando en el país, y se expresan en la existencia de un amplio acuerdo sobre el valor absoluto de la democracia como sistema político y sobre la necesidad de fundar nuestro progreso económico en una economía de mercado, abierta y competitiva.

A partir de los acuerdos ya existentes y de los éxitos logrados hasta ahora, se plantean, hoy, tanto la posibilidad como la necesidad de abordar nuevas tareas.

En el plano del desarrollo económico, nuestro proyecto nacional debe orientarse hacia el objetivo de estructurar un círculo virtuoso entre competitividad, equidad y sustentabilidad ambiental. Esta es una posibilidad real, pero nada garantiza su materialización automática.

Sabemos que se trata de una tarea compleja, que exige creatividad, voluntad política, y por sobre todo un alto grado de cohesión entre los actores en torno a los objetivos fundamentales del proyecto nacional. Esto último, supone superar tanto los ideologismos extremos, como los estrechos intereses particulares, de modo de articular consensos básicos que sean capaces de trascender los problemas coyunturales.

El recetario neoliberal pretende resolverlo todo con privatizaciones y desregulación. Ello se fundamenta en el supuesto de que el sector privado siempre lo hace mejor, bajo cualquier conjunto de circunstancias, y que el funcionamiento micro y macroeconómico de una economía de mercado como la nuestra no requiere de intervenciones correctoras.

La experiencia internacional no avala esta postura y la experiencia chilena tampoco. El neoliberalismo generó en nuestro país una economía inestable, aquejada por agudas crisis recurrentes y basada en desigualdades extremas que se reflejaron, por ejemplo, en la exclusión de amplios contingentes de compatriotas de toda actividad productiva y en la existencia de niveles de pobreza inaceptables.

## **A. LOS CIMIENTOS QUE HEMOS CONSTRUIDO.**

La economía chilena ha completado 12 años de crecimiento ininterrumpido. A lo largo de este período se pueden percibir aspectos de continuidad en términos de algunas definiciones básicas de la política económica, como son la progresiva apertura al exterior, el rol de las exportaciones como motor del crecimiento y la austeridad fiscal.

No obstante, si se analizan comparativamente el último sexenio de los 80 y el primero de los 90, se aprecian también diferencias en planos muy significativos del quehacer económico, al tiempo que los resultados globales revelan que la conducción económica ha sido más exitosa en democracia.

### **El Dinamismo De La Inversión: Una Base Sólida Para Crecer.**

El dinamismo exportador, que es común a ambos períodos, se ha mantenido en tasas de crecimiento anual del orden del 9.5%. Sin embargo, ha habido un cambio fundamental en el comportamiento del ahorro y la inversión. La tasa de inversión aumentó desde alrededor de un 17% del PIB a mediados de los 80, a un 26% en 1989, para luego alcanzar un promedio de 28% durante los años 90 y más de un 30% en 1995.

Las altas tasas de inversión alcanzadas durante este último período, han sido un factor fundamental para sostener, en los 90, un alto ritmo de crecimiento del PIB de un 6.7% anual, superior al 6.5% del sexenio anterior, en un marco de utilización más plena tanto de la capacidad instalada como de la fuerza de trabajo disponible.

El incremento en la inversión ha sido financiado fundamentalmente por un gran esfuerzo de ahorro nacional, mientras que el ahorro externo ha jugado sólo un rol complementario y bastante menos significativo en los 90 que durante el período anterior.

### **Un Gobierno Prudente Y Eficiente**

En el campo del ahorro, el desempeño fiscal ha sido particularmente destacado. En efecto, el ahorro del gobierno se ha incrementado desde cerca de 3% del PIB en 1989 a más de un 5% en los cuatro últimos años de manera que alrededor de la mitad del incremento en las tasas de inversión ha sido financiado con un esfuerzo de ahorro fiscal. Más aún, el sector fiscal ha presentado un superávit en sus cuentas, constituyéndose en uno de los

pocos países del mundo que puede exhibir un récord de esa naturaleza.

La austeridad fiscal ha sido un aporte fundamental para conseguir un sostenido descenso de la inflación, la cual en los dos últimos años se ha situado por debajo de los dos dígitos. Los beneficios para la gente de la disminución de la inflación no deben ser subestimados. No se trata sólo de los efectos que genera la mayor estabilidad de precios en variables tan importantes como el ahorro, la inversión, y en definitiva el crecimiento, sino también el beneficio concreto en términos de mayor poder adquisitivo que representa para quienes dependen de un ingreso fijo, como los pensionados o los asalariados en general.

## **Más Productividad = Más Salarios**

El cambio fundamental que se puede observar entre los dos períodos, se encuentra en las condiciones en que se ha enmarcado el crecimiento en cada caso. Dadas las altas tasas de desempleo y la baja utilización de la capacidad instalada prevaeciente durante la segunda mitad de los años 80, el crecimiento del período 1984-1989 fue fundamentalmente extensivo, es decir, se basó en la reincorporación de recursos humanos y materiales que no estaban siendo utilizados, lo cual se tradujo en un crecimiento muy bajo de la productividad.

En cambio, en los 90 se produce una transición a un tipo de crecimiento más intensivo, que se caracteriza por un incremento más alto y persistente de la productividad laboral, acompañada muy de cerca, por la evolución de las remuneraciones reales. En efecto, mientras en el período 1984-89, la productividad laboral creció a una tasa de 1.6% anual y las remuneraciones en un 1% anual, en el sexenio 1990-95 ambas han estado creciendo a un ritmo de un 4% anual.

De este modo, en los últimos seis años el poder adquisitivo de las remuneraciones ha aumentado, en promedio un 26.5%, es decir más de cuatro veces en términos reales de lo que aumentaron en el mejor período del Gobierno Militar.

En consecuencia, el exitoso desempeño macroeconómico de los últimos seis años, ha permitido llevar nuestra economía a una situación en la cual el crecimiento se hará cada vez dependiente de la elevación de la calidad y de la productividad, creando así las bases para una elevación sostenida de los salarios y generando un continuo mejoramiento de la calidad de los puestos de trabajo.

## **Un Gran Esfuerzo Social**

Los logros reflejados en los diversos indicadores de desempeño macroeconómico, han sido acompañados de un significativo esfuerzo en el plano social. En esa dirección han apuntado los mayores recursos destinados al gasto social, la persistente elevación del salario mínimo y de las pensiones, así como el mejoramiento de la capacidad negociadora de los trabajadores a través de la reforma laboral.

El crecimiento alcanzado y los esfuerzos de las políticas públicas por difundir sus beneficios a toda la población, han permitido reducir significativa y sostenidamente la pobreza año tras año. Así, entre 1990 y 1994 la pobreza se redujó de un 40 a un 28 por ciento de la población.

Es por esta combinación de crecimiento con logros sociales, que el último Informe sobre El Desarrollo Humano elaborado en 1995, sitúa a Chile en el puesto 33, entre 173 países, y superando a naciones tales como

Portugal, México, Venezuela, Rusia, Polonia y Brasil, que poseen un mayor nivel de riqueza que nuestro país.

## **A Partir De Lo Logrado Podemos Hacer Más**

En definitiva, la Concertación ha demostrado no sólo su capacidad de generar un ambiente de estabilidad macroeconómica y de conducir exitosamente el proceso de crecimiento de nuestra economía, sino que también ha demostrado que es posible cumplir tales objetivos orientando los logros para que beneficien en mayor medida a las personas, particularmente a los sectores más pobres.

Estos logros en materia de empleo, remuneraciones y erradicación de la pobreza ponen en cuestión el uso de la frase "más de lo mismo". La Concertación no ha hecho más de lo mismo. Más aún, sólo continuar por la senda actual, significaría, por ejemplo, duplicar en diez años más las remuneraciones reales promedio que tenían los trabajadores a comienzos de los 90.

En consecuencia, lo que debe ponerse en discusión no es el sentido fundamental de esta estrategia. El debate debería centrarse en cuestionar si la magnitud del esfuerzo que el país está haciendo y la importancia relativa que tienen las distintas políticas públicas, corresponde a lo que se requiere para asegurar la viabilidad de la estrategia de desarrollo planteada, y si el país tiene la capacidad de realizar un esfuerzo mayor sin comprometer la estabilidad económica y el alto ritmo de inversión privada.

## **B. EL DESARROLLO PRODUCTIVO COMO ARTICULADOR DEL CRECIMIENTO Y LA EQUIDAD.**

En una economía de mercado, el crecimiento reproduce las desigualdades, poniendo en riesgo la legitimidad y la sustentabilidad del crecimiento. Por ello, la búsqueda de equidad potencia el proceso de crecimiento y permite que el desarrollo continúe, con creciente integración y mayores niveles de participación.

La conciliación efectiva de ambos objetivos se logra a través de la implementación de políticas que tengan la característica de incidir positivamente tanto en el crecimiento como en la equidad. Desde esa perspectiva, es necesario fortalecer la política de desarrollo productivo como un eje articulador de la estrategia de desarrollo que el país requiere.

En un contexto en que la ocupación se sitúa en niveles de pleno empleo, y en que la tasa de inversión ha llegado a niveles inéditos, el crecimiento futuro de la economía deberá sustentarse fundamentalmente en la elevación persistente de la productividad de nuestras actividades y de la calidad de los bienes y servicios que producimos. Ello implica, en primer lugar, incrementar fuertemente la capacitación laboral, de modo que nuestros trabajadores tengan las herramientas necesarias para participar eficazmente en este esfuerzo, y mejoren a la vez su participación en la repartición de los frutos del progreso generado. Pero la elevación de la productividad y el mejoramiento de la calidad exigen también persistir en el esfuerzo de inversión desplegado hasta ahora, para poder elevar sostenidamente tanto la cantidad como el nivel del equipamiento productivo disponible.

Para lograr niveles superiores de eficiencia y productividad, es necesario promover la competencia, eliminar la competencia desleal que perjudica a los que se esfuerzan por lograr más eficiencia y mejor calidad, y regular adecuadamente los mercados monopólicos cuyo funcionamiento libre conspira contra la eficiencia global.

Pero no basta con establecer un marco general apropiado para que los empresarios privados tomen las

decisiones que corresponden a las señales que genera el mercado. Las condiciones que las empresas enfrentan son muy variadas, y el funcionamiento real del mercado se caracteriza por imperfecciones en ámbitos cruciales para el desarrollo de la competitividad, como el de la capacitación, el desarrollo tecnológico, la comercialización y el financiamiento.

Por otra parte, nuestra inserción en la economía internacional plantea permanentes requerimientos de adaptación a las empresas, que incluyen, en muchos casos, su reespecialización, la elevación de sus estándares de calidad, el mejoramiento de su productividad y la adecuación de su actividades a las normas medioambientales.

En consecuencia, es necesario poner en práctica políticas públicas que permitan crear condiciones que faciliten las decisiones privadas, compartiendo el esfuerzo hacia adelante y no los costos heredados de situaciones preexistentes, en las que se haya acumulado un rezago a partir de una falta de preocupación por invertir e innovar y de la no adopción de decisiones oportunas. Estas exigencias del proceso de crecimiento, que tienen que ver con la modernización y el fomento productivo, son plenamente coherentes con las tareas que demanda lograr una mayor equidad.

La política social -en su sentido más amplio- tiene un rol muy destacado que jugar en el logro de una sociedad más equitativa. Aumentar la inversión en la gente, incrementando fuertemente los recursos destinados a elevar la cobertura y la calidad de la educación y de la salud, y a posibilitar el acceso a la vivienda, a la infraestructura básica y a la seguridad social, ha sido un objetivo prioritario para los gobiernos de la Concertación. Este esfuerzo debe mantenerse, pues es uno de los ingredientes fundamentales de la estrategia que permite expandir las oportunidades de la gente, particularmente de los sectores más desposeídos.

Sin embargo, no puede recaer exclusivamente en la política social la tarea de contrarrestar la tendencia a la concentración del ingreso que se produce cuando compiten los que tienen más recursos de todo tipo y los que no han logrado acceder a un mínimo de oportunidades.

Debemos enfrentar la regresividad distributiva en su base, que reside en la extraordinaria heterogeneidad productiva que existe en nuestra economía, la cual se traduce en enormes diferencias de productividad que redundan en grandes desigualdades de ingreso. Así, por ejemplo, datos referidos a 1992 muestran que en la industria manufacturera se observan diferencias de productividad de hasta 80 veces entre distintas ramas productivas, y que las empresas de más de 50 trabajadores tenían una productividad 120% superior a las de entre 10 y 49 trabajadores.

Las diferencias de tamaño de las empresas, y otras relacionadas con el tipo de actividad y con su localización, se conjugan con sistemas arcaicos de gestión y de remuneraciones para originar las grandes desigualdades distributivas que existen hoy en el país, a pesar de la situación de virtual pleno empleo vigente desde hace algunos años.

Las desigualdades de ingreso entre los hogares son explicada, en buena medida, por la falta de oportunidades adecuadas de empleo para los segmentos más pobres de la población, lo cual, junto a otros factores como la falta de soluciones para el cuidado de los menores, contribuye a explicar la reducida participación de las mujeres de hogares pobres en el mercado del trabajo. Desde el punto de vista de los hogares, aumentar el número de miembros con trabajo en las familias es sin duda una forma extremadamente eficaz para salir de la pobreza, al tiempo que una mayor participación femenina en la fuerza de trabajo constituiría un aporte innegable al proceso de crecimiento. Sin duda, ello requiere de un conjunto de iniciativas que abarcan diversos planos, como el ya mencionado del cuidado de los niños, o el combate efectivo de las discriminaciones que afectan las posibilidades de ocuparse

y las remuneraciones relativas de la mujer. Pero tales cambios perderán efectividad si es que paralelamente no se está generando el estímulo que proviene de las oportunidades creadas en el mercado del trabajo.

En consecuencia, mejorar la calidad de los empleos que se generan, haciéndolos más productivos, y multiplicar las oportunidades de empleo bien remunerados, es una tarea central no sólo para fortalecer el crecimiento económico, sino también para mejorar la situación distributiva. Ella debe ser la preocupación fundamental de las políticas de modernización y fomento productivo, promoción de la competencia y perfeccionamiento de los mercados, que forman el núcleo de la política de desarrollo productivo que estamos impulsando.

La necesaria profundización de los esfuerzos públicos en el campo del desarrollo productivo requiere como sustento indispensable la conformación de un gran acuerdo sobre el rol que el Estado debe jugar en este ámbito.

El Estado tradicionalmente ha jugado un rol central en promover el desarrollo productivo del país. En el pasado lo hizo creando empresas y participando directamente en la asignación de recursos. En la actualidad, lo debe hacer promoviendo la competitividad y la equidad, como resultado de una visión compartida de país a base del esfuerzo del sector privado, empresarios y trabajadores, y en beneficio de todos los chilenos.

Intensificar el esfuerzo que estamos haciendo en estos campos, implica contar con recursos y con una institucionalidad adecuada que permita aplicarlos de manera coherente y eficaz. Desde ese punto de vista, y dado los demás compromisos de gasto que el Estado tiene, no es aceptable reducir la carga tributaria, sino que más bien es necesario aumentar la recaudación eliminando los resquicios que hacen posible evadir y eludir el pago de impuestos.

El mercado y las políticas públicas pueden y deben potenciarse mutuamente encaminándose en una misma dirección de crecimiento con equidad, aprovechando las ventajas relativas de cada cual y generando ventajas de coordinación. A ello apunta nuestro énfasis en mejorar tanto la calidad de la acción pública como la de los mercados, para fortalecer su aporte al crecimiento y al bienestar de las mayorías.

## **C. LAS TAREAS.**

### **1. Profundizar la transformación productiva.**

Una política moderna de apoyo a la transformación productiva debe partir del precepto de que la política pública tiene un rol importante pero limitado, pues la responsabilidad de competir recae, primordialmente en las empresas, que deben asumir, en consecuencia, los costos y beneficios asociados.

Partiendo de esa premisa, a la política de transformación productiva le cabe intervenir en aquellos ámbitos en los cuales la operación del mercado genera soluciones que no son las mejores desde un punto de vista social, y en las cuales el Estado ha desarrollado efectivamente los medios y competencias como para producir un mejor resultado.

A la luz de los criterios expuestos y considerando los objetivos generales que deben orientar nuestros esfuerzos en el plano del desarrollo económico, es posible hoy identificar las tareas fundamentales para la política de transformación productiva.

## **1.1. Modernizar las relaciones al interior de la empresa.**

A lo largo y ancho del mundo la creciente competencia internacional ha sometido a las empresas a la necesidad de reestructurarse. La competitividad ya no se expresa sólo en el precio, sino que factores como la calidad, el cumplimiento de los plazos, los servicios de post-venta, la capacidad de innovar, adquieren cada vez más importancia en determinar la suerte de una empresa.

Las respuestas a estas exigencias han sido variadas, pero aquellas que se han desarrollado en el marco de procesos nacionales con mayor viabilidad económica, social y política, tienen como rasgo común el abandono de formas autoritarias de gestión y el uso de métodos que favorecen un mayor compromiso de todos los miembros con los objetivos de la empresa, una fuerte inversión en los recursos humanos, el desarrollo de relaciones laborales cooperativas y el establecimiento de vínculos estratégicos con otras empresas.

Muchas empresas chilenas han realizado esfuerzos exitosos de modernización, pero en una gran mayoría persisten formas atrasadas de gestión, o se han implementado estrategias parciales de modernización, que han fallado por no otorgar al recurso humano la importancia que tiene. La desconfianza entre empresarios y trabajadores, el temor al cambio, se pueden transformar en grandes obstáculos para promover una efectiva modernización de las empresas nacionales, limitando así su capacidad de competir en la economía global.

Un ejemplo palmario de las deficiencias anotadas lo constituye el insuficiente esfuerzo de capacitación y su concentración en los estratos directivos de las empresas. A pesar de que ha aumentado significativamente en los últimos años, gran parte de los recursos que provee la franquicia tributaria no son utilizados por las empresas. Asimismo, es sabido que en muchos casos los recursos se destinan a cursos de escasa relevancia y calidad.

Esta realidad movió al gobierno a presentar un conjunto de modificaciones al estatuto del Sence, las cuales apuntan a permitir un uso más extendido de la franquicia de parte de las empresas, particularmente a las pequeñas y medianas, así como a estimular la colaboración entre empresarios y trabajadores en la definición de los contenidos de la capacitación, fomentando así la generación de lazos de confianza en un ámbito en que ambas partes tienen un interés común.

Las reformas laborales presentadas al parlamento en 1995 deben ser también comprendidas como parte de un esfuerzo global por impulsar una modernización efectiva de las relaciones laborales en Chile, extendiendo la negociación colectiva como forma de solución de las diferencias y ampliando el ámbito de la negociación, a fin de incorporar temas como la productividad y la calidad en los que existen amplias posibilidades de acuerdo entre las partes, como numerosas experiencias en nuestro propio país lo han demostrado.

Más allá de estos avances institucionales, es clave fomentar un cambio de actitud en empresarios y trabajadores, que, sin pretender negar las naturales diferencias de intereses, posibilite la ampliación de los espacios de colaboración entre ambos. En esa dirección se inscriben diversas iniciativas que ha estado impulsando el gobierno, tales como los viajes conjuntos al exterior para estudiar en terreno empresas que han implementado formas modernas y participativas de gestión, la difusión de las experiencias exitosas que se han dado en nuestro país y la constitución de instancias tripartitas para abordar tareas concretas, como son el Foro de Desarrollo Productivo y el Centro Nacional de la Productividad y de la Calidad.

## **1.2. Profundizar la inserción internacional.**

La política de regionalismo abierto impulsada por el gobierno, busca la integración económica con países vecinos, que tienen un nivel de desarrollo similar al de nuestro país, pero se plantea, al mismo tiempo, la apertura de los mercados de Norteamérica, Europa y Asia a través de iniciativas que se orientan hacia el logro de acuerdos bilaterales de liberalización del comercio y a través de nuestra participación activa en los espacios multilaterales de liberalización como son la Organización Mundial de Comercio y APEC.

La profundización de nuestra apertura económica fortalece la competencia en los mercados de aquellos bienes y servicios que pueden transarse internacionalmente y nos obligan a ser más eficientes y abandonar líneas de producción en las cuales no somos competitivos a nivel internacional.

Por ello, la apertura de la economía entraña costos que a veces generan resistencias provenientes de los sectores que no han adoptado las decisiones adecuadas porque no han entendido las señales reiteradas que se han dado en cuanto a insistir en nuestra apertura económica para asegurar nuestro acceso a los mercados externos y promover una mayor eficiencia.

Esta nueva fase de profundización de la apertura económica es distinta de la que se impulsó durante el régimen anterior, caracterizada por el unilateralismo, porque una vez superados los altos niveles de proteccionismo iniciales, lo que ahora se busca es obtener a cambio un acceso mayor y más estable a mercados externos cruciales, a través de negociaciones bilaterales y multilaterales.

En este marco de creciente integración a los mercados externos, se plantea la **necesidad de gradualizar** los efectos que provoca el proceso de internacionalización, para dar espacio a los esfuerzos de adaptación de las empresas y evitar situaciones traumáticas de alto costo social y económico.

Algunos de estos desafíos de gradualización, como la evolución cambiaria, tienen un carácter macroeconómico y demandan un alto grado de coordinación entre los objetivos de las políticas macro y microeconómicas. Otros son abordados a través de la negociación de los tratados internacionales, que contienen cronogramas graduales de liberalización y medidas de salvaguardia. Esta gradualización también debe expresarse en los cronogramas de readecuación de los instrumentos de fomento, para adaptarlos a la normativa de la OMC que hemos suscrito. Esto nos obliga a fortalecer los instrumentos permitidos, reasignando recursos públicos liberados por aquellos que se desmonten y desarrollando nuevos instrumentos, que den cuenta de las nuevas realidades que enfrenta nuestra economía.

Por otra parte, el gobierno está terminando la preparación de un proyecto de ley que se presentará al Congreso Nacional, el cual permitirá adaptar nuestra institucionalidad en el campo de la corrección de distorsiones externas a la normativa internacional de la OMC, lo cual fortalecerá la aplicación de las medidas correspondientes asegurando su aceptación internacional. Además, incorporaremos una Comisión Revisora, con una composición distinta de la Comisión de Distorsiones, a la cual se podrá apelar con fundamento sobre las decisiones que adopte la Comisión de Distorsiones.

En este campo tenemos la oportunidad de aprovechar las condiciones que genera el crecimiento económico para continuar diversificando nuestras exportaciones -tanto en términos de productos como de mercados- reduciendo, así, nuestra vulnerabilidad externa. En ese mismo sentido van los pasos que un número creciente de empresas han dado en su proceso de internacionalización, a través de la inversión directa en el exterior. Ello permite consolidar nuestra presencia en los mercados externos, generando nuevas demandas para los bienes y servicios que se producen en el país.

Asumiendo estos nuevos desafíos, el gobierno ha incrementado los recursos destinados a las labores de ProChile, y se han introducido importantes modificaciones en su forma de operación. Estas han buscado traspasar al sector privado diversas funciones operativas, reorientando los esfuerzos de la institución a incrementar la labor de detección de nuevos mercados y oportunidades de negocios, y a apoyar las acciones de aquellas empresas que buscan instalar sucursales en los países de destino de sus exportaciones, aspecto que cada día se vuelve más relevante para competir con éxito.

### **1.3. Modernizar sectores rezagados.**

Tanto el proceso de internacionalización, como la propia dinámica del crecimiento han impuesto una renovada urgencia a la necesidad de abordar los **desafíos de modernización productiva**, que implican facilitar la incorporación de importantes localidades y sectores atrasados al dinamismo económico del país, abriéndoles el acceso a los recursos que requieren para operar, con éxito, en el contexto de mercados cambiantes y competitivos. Se trata de estimular y apoyar la modificación de las condiciones y conductas que conforman la situación de atraso que caracteriza a un conjunto de actividades y áreas geográficas, que aún no se han incorporado plenamente al dinamismo económico del país.

Es, en consecuencia, un esfuerzo que tiene, en cada caso, una meta precisa cuyo cumplimiento marca el fin de la intervención. Conceptualmente al menos, se trata de un esfuerzo transitorio, ya que sus beneficiarios debieran ir abandonando su situación de atraso en la medida que los programas e instrumentos puestos en marcha son efectivos.

Allí están nuestros esfuerzos de apoyo al desarrollo de los campesinos, los pescadores, los mineros artesanales, la microempresa, localidades atrasadas y a importantes segmentos de la pequeña y mediana empresa.

Los mayores incrementos en la productividad pueden lograrse precisamente en aquellos sectores y localidades que hoy registran niveles más bajos. Ello supone una política que no perpetúe las condiciones y comportamientos que caracterizan a estos sectores más atrasados, sino que, desprovista de sesgos asistencialistas, complemente los esfuerzos modernizadores desplegados por los propios actores, actuando sobre los factores que limitan sus posibilidades de progreso. Esto no se ha logrado en todos los casos, en algunos por el enorme peso de la inercia institucional y en otros porque toma mucho tiempo romper viejos esquemas.

De ahí entonces que deben impulsarse políticas que apunten a generar un compromiso efectivo de los beneficiarios, incluso en términos de recursos, por modestos que ellos sean, pues esta es una de las condiciones indispensables para garantizar que las intervenciones sean realmente pertinentes.

Ejemplos de la orientación que sigue la política de modernización productiva de la Concertación son, por nombrar algunos, el programa de intermediación financiera para microempresas que ha logrado abrirle las puertas del sistema financiero formal a estas unidades y el programa de fomento del riego que permite diversificar las oportunidades productivas de los pequeños productores agrícolas.

### **1.4. Intensificar el Fomento Productivo.**

Existen variados casos en que el funcionamiento de los mercados presenta fallas que redundan en resultados que no son óptimos desde el punto de vista social, ya sea porque los mercados no están suficientemente

desarrollados, porque los incentivos que se generan no son los adecuados, o porque los diferentes participantes no se encuentran en igualdad de condiciones (por ejemplo, en disponer de la misma información).

Estas situaciones afectan las posibilidades de desarrollo de las empresas, particularmente de las de menor tamaño relativo, e incluso de aquellas que pueden considerarse modernas, y por lo tanto se revelan como obstáculos para el desarrollo. Estos problemas deben ser abordados en su raíz, y corresponde a desafíos de **fomento productivo** propiamente tales.

Ellos han venido siendo abordados con instrumentos que facilitan el acceso inicial a mercados, promueven el desarrollo de nuevos mercados cruciales, facilitan los procesos de aprendizaje, contrarrestan la tendencia a la subinversión privada que se genera cuando los beneficios sociales superan a los privados, corrigen los efectos distorsionadores de aquellos costos que se trasladan a empresas y personas distintas de las que toman las decisiones privadas, producen ciertos bienes públicos e incentivan el logro de mejoramientos en la competitividad basados en la cooperación entre empresas.

En este campo son fundamentales las acciones de fomento tecnológico; el apoyo a la adecuación de las instalaciones y procesos productivos a normas medioambientales; la promoción de más y mejor capacitación; y los esfuerzos para facilitar el acceso inicial de los empresarios medianos y pequeños a mercados tan cruciales como el financiero, el de asistencia técnica y a los mercados externos.

En todos estos ámbitos la Concertación ha sido precursora, creando nuevos instrumentos y programas y reformulando, progresivamente, las iniciativas pre-existentes, las cuales, en general, se caracterizaban por un sesgo extraordinariamente paternalista, que lejos de asistir los esfuerzos de los actores concernidos, tendía a propiciar comportamientos oportunistas y resultaba en intervenciones que no producían cambios duraderos en las condiciones en que se desempeñan los productores.

Así, en el caso del fomento tecnológico, se han desarrollado tres fondos (FONTEC, FONDEF y FONSIP) que, operando sobre la base de concursos abiertos y con un efectivo involucramiento empresarial, buscan estimular la capacidad de innovación local, la transferencia de nuevas tecnologías y el desarrollo de investigaciones de interés público.

Las evaluaciones externas del funcionamiento de estos fondos han reflejado resultados extraordinariamente exitosos, que se manifiestan en la alta rentabilidad de los proyectos financiados, y en el creciente número de empresas que se encuentran desarrollando innovaciones tanto en sus productos como en sus procesos.

Como resultado de esta evaluación, el gobierno ha impulsado la segunda fase del Programa de Innovación Tecnológica, que se ha planteado entre sus metas lograr elevar el porcentaje de recursos del país destinados a la Investigación y Desarrollo desde el 0.8% del PIB, que se registra en la actualidad, a un 1.3% en el año 2000, poniendo el énfasis en estimular el esfuerzo del sector privado en la materia.

Particularmente importantes han sido las acciones desplegadas por el gobierno en apoyar los esfuerzos de aquellas empresas que han optado por la ruta de la modernización, particularmente en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas, pues ellas enfrentan más dificultades para superar los problemas que surgen de las fallas de operación en mercados específicos. Es así como se han hecho significativos esfuerzos por promover el interés y el conocimiento de nuevas formas de administración; se han generado diversas líneas de financiamiento que, a través del sistema financiero, les han permitido acceder al crédito; se ha estimulado el desarrollo de un mercado de consultoría, para que puedan beneficiarse de asistencia técnica experta; y, a través de los Proyectos de Fomento

de la CORFO (PROFOS), se ha estimulado la colaboración entre las pequeñas y medianas empresas, con promisorios resultados a la fecha.

A pesar de que son varios miles de empresas las que se han incorporado de una u otra manera a este esfuerzo, es claro que aún existe un vasto espacio por cubrir, y que es preciso estar analizando de manera permanente la relevancia y pertinencia de los instrumentos y programas en operación. De ahí que se haya iniciado la operación de un sistema de evaluación que debe posibilitar el perfeccionamiento y readecuación de los programas e instrumentos existentes, tarea que debe residir en los ministerios correspondientes, para garantizar un monitoreo externo a las agencias ejecutoras.

Asimismo, se ha planteado una profunda modernización de las entidades involucradas en el fomento productivo, comenzando con la Corporación de Fomento de la Producción, sus institutos y el Ministerio de Economía, los cuales experimentarán importantes cambios que han sido preparados durante los primeros dos años de este gobierno, que permitirán adecuarlos a los desafíos y tareas de estos nuevos tiempos.

### **1.5. Impulsar el mejoramiento de la Calidad de nuestros productos.**

Productividad y calidad son dos objetivos estrechamente relacionados. En un cierto sentido puede decirse que son las dimensiones cuantitativa y cualitativa de la competitividad.

La preocupación del Gobierno respecto de la necesidad de incrementar los esfuerzos por mejorar la calidad de nuestros productos, se refleja en la decisión de constituir un sistema nacional de calidad, conformado por un nuevo marco normativo, cuyo estudio se está completando, que permitirá ordenar e incrementar el reconocimiento internacional de nuestros procesos de generación de normas técnicas, reglamentos técnicos y de las mediciones que se realizan en el país.

También son parte de este sistema la creación de una red de metrología industrial, que se está constituyendo con apoyo de la cooperación alemana y que permitirá reducir el costo de asegurar mediciones más rigurosas y confiables en los procesos productivos; el establecimiento de un sistema de certificación oficial de conformidad de nuestras exportaciones, operado por empresas privadas con acreditación pública, que permitirá enfrentar requerimientos externos y apoyar el desarrollo de la calidad en nuestras exportaciones, proyecto de ley que se encuentra en segundo trámite en el Congreso Nacional; la modernización del Instituto Nacional de Normalización, que se ha iniciado y el fortalecimiento del sistema oficial de acreditación de auditores y empresas certificadoras de normas ISO 9000, que ya está operando y que se consolidará con el marco normativo antes mencionado; y las actividades del Centro Nacional de la Productividad y la Calidad, creado por el Foro de Desarrollo Productivo, que iniciará, este año, la primera versión del Premio Nacional de la Calidad e impulsará el uso de metodologías de cálculo de la productividad a nivel de las empresas para promover la eficiencia y tecnificar las negociaciones salariales.

### **2. Promover un desarrollo regional más equilibrado.**

El crecimiento no es un proceso homogéneo en que todas las actividades se expanden al mismo ritmo o se benefician de sus efectos de igual manera. Hay sectores que se expanden rápidamente, mientras otros lo hacen más lentamente o, incluso, retroceden.

Estas diferencias tienen evidentes repercusiones en la dinámica de las distintas regiones y zonas del país, cuyas modalidades dependen de factores tales como el desarrollo previamente alcanzado, su dotación de factores, el grado de especialización en actividades específicas o sus características geográficas.

Es inevitable, entonces, que desde un punto de vista regional el crecimiento no sea un proceso perfectamente equilibrado. Sin embargo, cuando los desequilibrios se mantienen por períodos prolongados o se acentúan bruscamente, se generan múltiples efectos indeseables, en los planos económico, social, e, incluso, cultural.

En el caso de regiones extremas, existen razones de índole geopolítica que se adicionan para justificar una intervención con características excepcionales cuando se producen rezagos en su desarrollo. Como norma, sin embargo, la orientación de la política de fomento al desarrollo regional evita la generación de tratamientos especiales, pues la experiencia indica que sus efectos tienden a disolverse con el tiempo, y se presentan fuertes presiones para extender sus beneficios a otras zonas, lo que termina por anular su impacto.

La política del gobierno apunta a fortalecer la capacidad de las regiones para aprovechar sus posibilidades de progreso, confiriéndoles creciente control sobre el destino de los fondos de inversión pública. Actualmente un 21% de dichos fondos son asignados de manera descentralizada, y la meta es ampliar ese rango a un 42%. En las zonas que presentan mayores rezagos, el objetivo fundamental debe ser la superación de los cuellos de botella que inhiben el desarrollo de las empresas o la llegada de nuevos inversionistas privados. En esa perspectiva, la solución de las deficiencias de infraestructura a través de una mayor concentración de recursos públicos en dichas zonas juega un rol central como elemento catalizador de las inversiones privadas.

La generación de las condiciones propicias para atraer inversionistas privados a las regiones más atrasadas involucra también otras acciones complementarias como la capacitación de mano de obra, el desarrollo de catastros de oportunidades de negocios, entre otras, para las cuales existen instrumentos disponibles. Sin embargo, es preciso actuar también sobre las actividades ya existentes, apuntando a elevar su competitividad a través de los instrumentos de fomento disponibles.

La normativa internacional permite la utilización de instrumentos de fomento que apoyen el desarrollo de las áreas más atrasadas, con un menor nivel de producto por habitante, y de las áreas en las cuales se registren niveles de desocupación significativamente más altos que el promedio nacional, como los que generan los procesos acelerados de reestructuración productiva.

De allí entonces que, en aquellas regiones que califiquen de acuerdo a la normativa internacional, existe la posibilidad de implementar planes que hagan un uso intensivo de los instrumentos de fomento disponibles. A partir de la evaluación del desempeño de estos instrumentos en regiones, que ya se ha iniciado, se podrá determinar si es necesario introducirles modificaciones, a fin de facilitar su uso extendido en aquellas regiones que lo requieran, o bien si es preciso desarrollar nuevos instrumentos y programas.

### **3. Promover la competencia y regular las imperfecciones del mercado.**

El desafío de mantener los altos incrementos anuales en la productividad, sin los cuales no podríamos mantener el notable dinamismo de nuestro crecimiento económico, también implica asegurar que los mercados funcionen adecuadamente y que en aquellos casos en los que no existe suficiente competencia, se promueva el ingreso de nuevos oferentes o se regulen el desempeño y los precios de las actividades monopólicas.

Los mercados promueven la eficiencia que se traduce en mejor calidad y precios más bajos, cuando todos los participantes tienen niveles adecuados de información y cuando los contratos se cumplen de manera rigurosa, protegiéndose los derechos de los oferentes y de los demandantes.

El funcionamiento eficiente de los mercados no sólo requiere que se profundice nuestra apertura económica, sino también que los consumidores estén mejor informados y que sus derechos puedan hacerse valer en el mercado. Este es otro de los innumerables campos en los cuales el logro de la eficiencia y de un ritmo más alto de crecimiento económico puede ir aparejado con un avance importante en términos de equidad, pues romper los monopolios e incrementar la competencia, es también redistribuir, no sólo a través de menores precios y mejor servicio, sino también porque elimina focos en que se puede producir una concentración de poder de nocivas implicancias para el adecuado funcionamiento de las instituciones políticas democráticas.

### **3.1. Fortalecer el rol de los consumidores en el mercado y proteger sus derechos.**

El fortalecimiento de la posición de los consumidores en una economía de mercado tiene evidentes repercusiones en el bienestar de la población y es una de las formas en que se traspaesa el progreso a la gente. Dada su natural atomización, los consumidores están expuestos a abusos de parte de las empresas, en términos de provisión de información veraz y pertinente, capacidad efectiva de reparación ante perjuicios, etc..

Esa situación afecta particularmente a los consumidores de menores recursos, tanto por que no disponen de los medios para enfrentarse a los abusos (tiempo, conocimientos ,etc.), como por que el efecto en su bienestar de cualquier percance es proporcionalmente mayor.

El proyecto de ley de Protección de los Derechos del Consumidor está a punto de completar su trámite parlamentario y en los próximos meses estaremos en condiciones de implementar un fortalecimiento del rol de los consumidores como promotores de la calidad y de la eficiencia, aumentando decisivamente su capacidad para contribuir a diferenciar en el mercado a los proveedores de productos de mejor calidad y mejor precio con respecto a aquellos que no se esfuerzan en mejorar su eficiencia y su calidad.

La defensa de los intereses de los usuarios de los servicios es un tema fundamental en el esfuerzo por lograr mayores niveles de eficiencia económica. Ello no debe limitarse a los servicios de utilidad pública como la energía eléctrica, las telecomunicaciones y el agua potable, muchos de ellos en manos privadas, sino también a los servicios públicos, que también influyen en nuestra competitividad. Por ello estamos analizando un anteproyecto de Defensoría Nacional del Usuario que ha sido elaborado por técnicos del gobierno y que deseamos discutir ampliamente con todos los sectores de la vida nacional para presentarlo al Congreso Nacional con un amplio respaldo ciudadano.

### **3.2. Promover la competencia.**

La eficiencia también se promueve asegurando niveles más adecuados de competencia en mercados en los cuales pueden presentarse tendencias monopólicas. En este campo, hemos completado el proceso de conformación de un mercado de portadores de comunicaciones a larga distancia, insistiremos en el esfuerzo por incrementar el número de empresas que compiten en la generación eléctrica y por diversificar las opciones energéticas a través de la incorporación de la gas natural procedente de Argentina como una fuente nueva de recursos energéticos debidamente regulada.

El fomento de la competencia requiere prevenir y corregir al uso de prácticas que dañan su funcionamiento, incluso en mercados no monopólicos en los cuales pueden desarrollarse formas de colusión y de competencia desleal que atentan contra la eficiencia. En este campo es fundamental el fortalecimiento de las actividades del Fiscalía Nacional Económica, y de las Comisiones Preventiva y Resolutiva que operan en el marco del Decreto-ley 211, fortalecimiento que estamos estudiando para elaborar una propuesta concreta que haremos pública en los próximos meses.

### **3.3. Fortalecer la regulación de los mercados monopólicos.**

Los servicios de utilidad pública muestran una creciente participación del sector privado en la propiedad y en la gestión de diversas actividades. Ello debe ser acompañado por regulaciones adecuadas, que aseguren la eficiencia global de nuestro sistema económico y que protejan el interés de los usuarios. Por ello se ha presentado un proyecto de ley sobre la Empresas Sanitarias que proveerá un marco regulatorio moderno que permitirá incrementar la participación privada y superar las deficiencias que se han observado en la gestión de empresas de agua potable tanto públicas como privadas.

También se ha avanzado en la generación de un amplio acuerdo en torno al perfeccionamiento que se requiere en el campo de la regulación del sector eléctrico el cual debe traducirse en iniciativas concretas en los próximos meses.

El fortalecimiento de la institucionalidad regulatoria debe entenderse como una necesidad fundamental para el logro de la eficiencia global en nuestra economía. Por ello se ha iniciado un proceso de modernización que permitirá articular mejor y tecnificar aún más estas actividades, proceso que, como lo anunció el Presidente de la República en enero, se inicia con la reestructuración de las actividades que hoy realiza la Comisión Nacional de Energía.

### **4. Proteger el medio ambiente y la conservación de los recursos.**

Competir contaminando y depredando es tan negativo para el país como competir de manera desleal o engañando a los consumidores. De allí nuestra preocupación fundamental por la sustentabilidad de nuestro desarrollo económico.

El Gobierno está completando la elaboración de los instrumentos normativos que harán posible desplegar todas las posibilidades que ofrece la Ley de Bases de la Protección del Medio Ambiente con que ya cuenta el país. El objetivo fundamental debe ser inducir decisiones económicas que tengan en cuenta el costo de la contaminación, evitando su traslado a otros, y que promuevan la utilización de tecnologías que tengan el menor costo económico y social posible siendo al mismo tiempo consistentes con los objetivos medioambientales.

Este es un campo en el cual debemos cuidarnos de las presiones que ejercen tanto los interesados en evitar todo costo adicional para sí mismos, aunque otros puedan incurrir en costos incluso mayores, como aquellos que practican una suerte de fundamentalismo medioambiental que no está interesado en el crecimiento económico del país y no considera debidamente la urgencia que tenemos de desarrollarnos para ofrecerle oportunidades a los amplios sectores que aún no han podido abandonar la pobreza y que aún no han podido incorporarse plenamente, con todo su potencial, al esfuerzo por construir un país desarrollado.

Debemos ser capaces de hacer prevalecer el interés nacional, resistiendo las presiones de *todo tipo* y reconociendo los legítimos intereses de todos los particulares involucrados, para preservar las oportunidades de

crecimiento sin degradar, irreversiblemente, el patrimonio nacional.

Iniciativas como la que hemos estado promoviendo en el campo del bosque nativo y de la bonificación forestal y como las que hemos elaborado para perfeccionar la regulación pesquera, permitirán fortalecer la sustentabilidad de nuestro desarrollo económico.

Le hacen un flaco servicio al país los que se prestan para recubrir con argumentos ecológicos intereses económicos particulares que se niegan a acomodarse en el marco de las instituciones que el país se ha dado para asegurar una explotación racional de sus recursos.

Este caso particular nos permite ilustrar las dificultades que plantea la defensa del interés nacional, incluso cuando éste, hacia lo único que apunta es hacia hacer posible la preservación de las oportunidades que deben tener los legítimos intereses particulares. Regular no es arbitrar entre el sector privado y el Estado en beneficio del segundo. Regular es arbitrar entre intereses privados para beneficio de la nación y, en muchos casos, de ellos mismos.

## **5. Construir un proyecto-país**

Chile ha recorrido un largo camino, complejo y difícil, para construirse la oportunidades que todo el mundo le reconoce. Debemos aprovecharlas sin vacilaciones, haciendo lo que sabemos que tenemos que hacer y concentrando nuestros esfuerzos en un trabajo intenso, persistente y creativo, porque ese es el único camino para hacer realidad un proyecto país en el que quepan todos los chilenos y en el que nuestros descendientes puedan construir, con orgullo, una nación floreciente y respetada, como la que todos queremos.

Las tareas que tenemos por delante nos demandaran un gran esfuerzo, que necesariamente debe ser nacional. Nadie puede ni debe restarse. Por ello, es imprescindible continuar ampliando los consensos que nos han permitido llegar tan lejos en estos años.

La lección que debemos extraer de los éxitos alcanzados, es que ellos encuentran su raíz última en la capacidad que hemos tenido de forjar un gran entendimiento nacional sobre los desafíos de nuestro desarrollo.

Es esa convicción la que inspiró la creación del Foro de Desarrollo Productivo, como una instancia de encuentro y elaboración de acuerdos entre los actores más representativos del quehacer económico nacional. Los importantes resultados logrados en los foros que se han organizado últimamente en varias regiones del país, nos confirman que existe disposición e interés en utilizar productivamente estos espacios de participación, más allá de las dificultades coyunturales que puedan encontrarse.

Por ello, debemos perseverar en este camino. Sus frutos pueden no ser inmediatos, pues hay que superar desconfianzas, cambiar hábitos y comportamientos que han marcado por muchos años nuestra forma de convivencia. Pero serán frutos más duraderos, ya que sus bases de sustentación serán más firmes.