

DESARROLLO Y DEMOCRATIZACION: MAS CHILE PARA TODOS

Abril de 1993

1590 01

INDICE

DESARROLLO Y DEMOCRATIZACION: MAS CHILE PARA TODOS

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION.....	2
II. POLITICA MACROECONOMICA PARA EL DESARROLLO SOSTENIDO E INTEGRADOR.....	7
1. Un Esfuerzo Nacional de Ahorro e Inversión.....	7
2. Política Tributaria que asegure el Progreso Social y el Crecimiento.....	9
3. Una Economía sana que preserve los Equilibrios Macroeconómicos: Hacia una Inflación de un Dígito.....	11
4. Una Economía con Mercados Transparentes, Eficientes y Democráticos....	12
5. Política Financiera y Mercados de Capitales.....	13
6. Integración Financiera con el Exterior.....	17
III. NUEVO TRATO LABORAL : CONCERTACION PARA EL DESARROLLO.....	18
1. Por una Plena Vigencia de los Derechos Laborales.....	19
2. Hacia un Nuevo Trato Laboral.....	23

IV.	DESARROLLO PRODUCTIVO SOCIALMENTE INTEGRADOR Y AMBIENTALMENTE SUSTENTABLE.....	3 0
1.	Mejorar la Calidad de Nuestra Inserción Económica Internacional.....	3 0
2.	La Reconversión Productiva como Nueva Dimensión del Fomento Productivo.....	3 4
3.	El Desarrollo y Fomento de la Pequeña Empresa.....	3 5
4.	Desarrollo Productivo y Desafíos Institucionales.....	3 9
5.	Avanzar hacia una Nueva Fase del Desarrollo Científico y Tecnológico, reforzando la Educación y Capacitación.....	4 2
V.	DIMENSIONES SECTORIALES DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO PRODUCTIVO.....	4 5
1.	Desarrollo y Modernización Industrial.....	4 6
2.	Promoción de Servicios Modernos.....	4 6
3.	Más y Mejor Política Minera para Chile.....	4 7
4.	Desarrollo Integral Sustentable del Sector Pesquero.....	5 0
5.	Desarrollo y Reconversión Agrícola.....	5 2
6.	Desarrollo del Sector Forestal.....	5 5
7.	Infraestructura y Transporte.....	5 7

I. INTRODUCCION

Nuestra propuesta de desarrollo económico y social busca reflejar y representar a todos aquellos que, desde los primeros tiempos de la lucha por la libertad y la democracia, en la época de la dictadura, plasmaron un conjunto de ideales capaz de orientar la transición y la construcción de la plena democracia. Estos ideales se traducen en la lucha por superar todos los obstáculos que se oponen a la plena libertad y solidaridad entre los hombres, la pasión por la justicia vivida como promoción, defensa y realización de los derechos humanos y la búsqueda de formas de convivencia inscritas en una nueva cultura democrática.

La nueva cultura democrática, por oposición a la cultura autoritaria, fomenta la autorealización fraternal, el desarrollo de las organizaciones sociales de la sociedad civil, la paz social, la participación, la creatividad personal y colectiva, la supresión de todas las dominaciones y exclusiones, y la relación reconciliada y responsable con la naturaleza y el medio ambiente social y natural.

El programa económico y social que proponemos busca remover los obstáculos, aún no superados por el proceso de transición, y abrir paso a una nueva etapa histórica caracterizada por la realización simultánea del desarrollo y la democratización. Para alcanzarla proponemos potenciar las capacidades de desarrollo personal y de trabajo de todos, mediante la combinación de programas y políticas que mejoren la educación, condiciones de vida, condiciones de trabajo y potencialidades de innovación y creatividad de las personas. Junto a un esfuerzo sostenido por lograr la calidad sistémica en la producción, distribución de bienes y servicios y en la preservación de nuestro entorno natural. Esto es lo que entendemos por modernización solidaria, condición necesaria para participar ventajosamente en un mundo cada vez más globalizado.

En las actuales circunstancias históricas, con una transición inacabada y una insuficiente reducción de las desigualdades económicas y sociales, queremos enriquecer nuestra actual fórmula de desarrollo económico, de crecimiento con equidad, convirtiéndola en un proceso global de cambio social y cultural que permita transitar desde una sociedad autoritaria a una sociedad de plena democracia. En otras palabras, el desarrollo económico y social debe asegurar la democratización fundamental de la sociedad y la política chilenas, no sólo en cuanto a garantizar la igualdad de oportunidades y la distribución equitativa del poder

económico y social, sino el poder transformar, enriquecer y recuperar el carácter democrático fundamental de la cultura chilena.

Desarrollo y Democratización son objetivos y procesos que abarcan a la sociedad toda, implican cambios cuantitativos y cualitativos en la vida y oportunidades de las personas, las familias, las regiones y las comunas. Supone un nivel creciente y mejor de satisfacción de las necesidades sociales de toda la población, especialmente de los grupos más pobres y marginados, así como el desarrollo de diversos tipos de organizaciones populares, productivas y sociales. También se traducen en una diferente relación con la naturaleza y el medio ambiente, en una perspectiva de desarrollo sostenido y sustentable. Por último, representan un nuevo enfoque para la descentralización y participación ciudadanas en el desarrollo, las relaciones campo- ciudad y la problemática del desarrollo rural.

El paso de una política económica de "crecimiento con equidad" a otra de "desarrollo y democratización" supone mantener, enriqueciéndolas, algunas orientaciones actuales y, también, incorporar nuevas tareas y orientaciones que marcan el carácter de esta nueva etapa.

Entre las orientaciones actuales que buscaremos continuar y profundizar queremos señalar, en primer lugar, el objetivo de superar la indigencia y reducir sustantivamente la pobreza no indigente en la ciudad y el campo. En esta tarea nacional, de responsabilidad de todos los chilenos, es fundamental insistir en la combinación de un crecimiento económico alto y sostenido, con la solidaridad social expresada preferentemente en el financiamiento tributario del mayor gasto social, y con el indispensable esfuerzo productivo, individual o asociado, de los propios pobres.

En segundo lugar, queremos perseverar en la búsqueda de los consensos políticos y sociales que permitan alcanzar los equilibrios macroeconómicos y sociales. Estos equilibrios se expresan en una baja tasa de inflación y desempleo y en una ausencia de conflictividad social disruptiva. Se logran con el diseño de una política económica seria y responsable que no permita que la expansión del gasto supere las capacidades de la oferta agregada, austeridad y sobriedad en los gastos públicos y moderación en los gastos de consumo privado, especialmente de los que tienen carácter suntuario. En relación a este último aspecto, estimamos de gran trascendencia la generación de mecanismos e incentivos que favorezcan el ahorro privado.

En tercer lugar, desarrollaremos y mantendremos una fuerte y permanente inversión en las personas, mediante una acción social pública, concertada y complementada con la del sector privado, cuyos recursos crezcan a un ritmo superior al del crecimiento y permitan financiar más y mejores programas sociales. De este modo pretendemos ir alcanzando una sociedad democrática que hace efectiva la igualdad de oportunidades.

Por último, buscamos seguir creciendo económicamente sobre la base de un dinámico desarrollo exportador, capaz de transmitir progreso técnico, exigencias de calidad e impulso modernizador a las actividades económicas orientadas a los mercados internos. La economía chilena ha venido integrándose en forma eficiente y competitiva a la economía internacional, en los últimos años, pero la orientación exportadora actual y su grado de diversificación son insuficientes para garantizar un dinamismo económico de largo plazo y, lo que es crucial, una compatibilización entre expectativas democratizadoras y desarrollo económico.

Fundados, principalmente, en este último tipo de consideraciones queremos proponer avanzar hacia una nueva y superior etapa de nuestro desarrollo económico, caracterizada por una gestión y regulación macroeconómicas orientadas hacia una economía sustentable y centrada en la gente, un desarrollo productivo socialmente integrador y ambientalmente equilibrado, y la concertación del desarrollo mediante un nuevo trato laboral.

En este nuevo escenario que queremos construir y desarrollar, con el esfuerzo y participación de todos, queremos destacar la necesidad de actuar, sistemática y coordinadamente, sobre cinco grandes áreas en que se realizarán las principales transformaciones.

La gran tarea nacional y eje dinámico de nuestra estrategia de desarrollo y democratización, la constituye una más amplia y diferente inserción internacional de la economía chilena. Esta opción estratégica consiste en orientar la estructura productiva en la dirección de las tendencias dinámicas del comercio mundial. Realizar esta nueva orientación supone avances sistémicos en la calidad de nuestros procesos productivos y de los bienes y servicios que generan, junto a mejoramientos significativos y sostenidos de la productividad del trabajo. Supone, también, cambios sustantivos en la cultura empresarial y laboral, un aumento de la eficiencia de los sectores público y privado, de nuestra infraestructura y de los sistemas de comercialización internacional. Implica incorporar, como cultura y sistema, la dimensión ambiental a los procesos de toma de decisiones económicas. En suma, significa una profunda transformación cultural y social al

incorporar, al conjunto de la economía y de la sociedad, una dinámica permanente de transformación, fundada en las capacidades de las personas y en la calidad de sus trabajos, y en una lógica de funcionamiento económico de permanente innovación, que requiere de la socialización del conocimiento y de la creatividad en toda la sociedad.

Asociada estrechamente a nuestra opción estratégica, y como condición necesaria para su realización, buscamos proponer y consensuar avances significativos en el área de las relaciones laborales. La trayectoria requerida para aumentar la productividad del trabajo descansa, principalmente, en la posibilidad de desarrollar nuevas, más justas y dinámicas relaciones de trabajo. Estas se fundarán en la plena vigencia de los derechos y responsabilidades de los trabajadores y de sus organizaciones, en una nueva cultura del trabajo sustentada en el diálogo y abierta a la innovación y a la creatividad, en una nueva institucionalidad que cree espacios de cooperación, negociación y mejoramientos en las condiciones de vida y de trabajo, y en nuevas formas de organización del trabajo. Entre estas últimas, promoveremos una empresa participativa, que pone en el centro de sus preocupaciones al trabajo humano y que compite y quiere servir a la comunidad en términos de calidad total. La política laboral busca un nuevo trato entre todos los actores de las relaciones de trabajo, enfatizando la concertación social para el desarrollo como método privilegiado de lograrlo.

La transformación productiva y social, propia de la nueva inserción económica internacional, no respondería a las aspiraciones y anhelos de desarrollo y democratización de las grandes mayorías nacionales si no integrara la dimensión ambiental a su diseño y programa de cambios. El sentido humanizador de toda nuestra propuesta radica en el doble propósito de mejorar la actual calidad de vida y preservar las posibilidades y oportunidades de las generaciones futuras. La política ambiental se orientará por los principios de la prevención y de la rectificación posterior al daño, evitando la burocratización y rigidez de los controles imperativos. Las herramientas fundamentales de dicha política serán: la educación y el fomento de una cultura de responsabilidad y compromiso ecológicos y de las instituciones necesarias para su desarrollo, la creación de un sistema consensual de estándares ambientales, y un eficiente sistema público de fiscalización.

La democratización de la economía, la sociedad y la cultura, en las actuales condiciones, requieren de una distribución del ingreso más progresiva y justa, compatible con la aspiración y exigencia moral de lograr una efectiva igualdad de oportunidades. La nueva inserción económica internacional que proponemos está estrechamente vinculada a una

transformación productiva que garantiza una mayor equidad, en el largo plazo, por su mayor valoración del trabajo y la creatividad, los cambios en la composición de la inversión y del ahorro que acarrea, los mejoramientos en la calidad de los empleos y el aumento de la productividad y competitividad de la economía en su conjunto.

Las orientaciones anteriores responden a criterios y perspectivas vinculadas al comportamiento de largo plazo de la economía, produciendo efectos redistributivos progresivos y permanentes en la distribución futura del ingreso, pero no cambian apreciablemente sus resultados en las fases iniciales de su aplicación. La actual distribución original del ingreso se caracteriza por grandes desigualdades entre las personas y las regiones, obligando a una política de compensaciones y subsidios mediante el gasto público social que permiten obtener una distribución final de los ingresos y consumos corregida, insuficiente aún, pero más acorde con los objetivos democratizadores y descentralizadores de la estrategia de desarrollo. La necesidad de redistribuir los ingresos y de asegurar y proteger los consumos de los grupos más pobres y postergados de la población, obliga a mantener y reforzar las actuales políticas sociales, continuar con la política de fijación periódica de un salario mínimo y de ciertas subvenciones claves para las familias pobres. Por estas consideraciones estimamos indispensable mantener y mejorar la reforma tributaria y reforzar la administración tributaria.

La estrategia de desarrollo y democratización que combina la mantención de las políticas económicas exitosas, asociadas al crecimiento con equidad, con nuevas orientaciones en el campo de la política macroeconómica, de la nueva inserción internacional de la economía chilena y de la concertación del desarrollo; exige y supone un nuevo rol del Estado y una modernización de sus estructuras e instituciones. Especialmente de aquellas directamente ligadas a las políticas económica y social. Aunque formando parte de un proceso más amplio que se inscribe en la transformación del Estado autoritario en un Estado democrático, creemos fundamental asegurar institucionalmente su rol insustituible en la promoción de la igualdad de oportunidades y en la superación de la pobreza, en la coordinación de las actividades ligadas al nuevo desarrollo productivo, y en la orientación y regulación económicas propias de una economía mixta de mercado.

Estos cambios en el sector público chileno deben extenderse a su gestión y al contenido y formas de relación con la gente. Queremos un Estado profundamente democrático y cercano a la gente, abierto a las sugerencias y críticas de las personas y receptivo de los apoyos que la sociedad civil organizada puede prestarle. Un Estado que se desconcentra y se descentraliza, adoptando decisiones en diálogo y cercanía con la ciudadanía. Que promueve

el trabajo con la sociedad civil, buscando coordinar y aunar esfuerzos para solucionar los grandes y pequeños problemas en que se juegan los grandes objetivos nacionales.

Nuestro programa es una orientación para el gobierno y una invitación a la sociedad civil para movilizar a todos los chilenos en la tarea de superar nuestro subdesarrollo y construir la plena democracia en nuestra patria. Desarrollo y Democratización suponen reconstitución de los actores sociales dañados por la sociedad y economía autoritarias, reconocernos en nuestras potencialidades de trabajo y creatividad, y enfrentar solidaria y conscientemente los desafíos de una mayor y mejor inserción política y económica internacional, transformando, simultáneamente, las estructuras e instituciones estatales heredadas en un nuevo estado democrático, capaz de asumir las responsabilidades permanentes y las propias de esta nueva etapa del desarrollo democrático que queremos inaugurar.

II. POLITICA MACROECONOMICA PARA EL DESARROLLO SOSTENIDO E INTEGRADOR

1. Un Esfuerzo Nacional de Ahorro e Inversión.

El aumento cuantitativo y cualitativo de la inversión requiere del esfuerzo mancomunado de los sectores privado y público. Para alcanzar y mantener una tasa de crecimiento de 6 a 7% anual será necesario elevar significativamente la actual tasa de inversión y la calidad y cantidad del gasto social que permite invertir en la gente. Esto equivale a una expansión necesaria del gasto en inversión considerablemente superior a la del producto global, como asimismo de la principal fuente de financiamiento de dicho gasto, esto es, del ahorro nacional. Esto último requiere que el consumo de las personas se incremente a una tasa inferior a la de sus ingresos y que los empresarios destinen una proporción creciente de sus utilidades a la inversión productiva.

El sector público, por su parte, deberá mantener un riguroso control de su gasto procurando un financiamiento sano y una ejecución eficiente del mismo, en el marco de una composición del gasto que vaya superando rigideces heredadas y se vaya acercando, cada vez más, hacia las prioridades escogidas. Asimismo, el sector público deberá evitar toda presión sectorial injustificada, abierta o encubierta, desterrar la práctica de absorber pérdidas privadas que resulten de un manejo

inadecuado del riesgo o la eficiencia económica, y establecer reglas del juego claras en el presente y creíbles a futuro.

El campo preferente de la inversión pública deberá ser la inversión social y la provisión de infraestructura básica. Se puede preveer -si se cumplen los objetivos de crecimiento- que en los próximos años el gasto social requeriría crecer a tasas cercanas al 7% anual, porque la inversión en capital humano se ha convertido en un requisito indispensable de nuestro desarrollo, en el marco de una situación en la cual se tornarán cruciales las mejorías en la productividad de la mano de obra y en el contenido de conocimientos, calidad y elaboración de nuestras exportaciones. La inversión en infraestructura, por su parte, deberá crecer a tasas cercanas al 10% anual, a fin de continuar el despliegue de las exportaciones y alcanzar soluciones de fondo a la pobreza y el deterioro del medio ambiente. Para alcanzar esta meta se deberán continuar explorando fórmulas de cooperación público privadas.

Hacia 1993 la economía habrá absorbido niveles de ahorro externo en el rango de lo prudente. Han existido múltiples experiencias fallidas de conducir el crecimiento por la vía facilista del uso intensivo del ahorro externo, más allá de lo que es sostenible a largo plazo e incurriendo en un abundante endeudamiento externo. Dicha vía encuentra inicialmente poca oposición, pues permite disfrutar a la población de un elevado crecimiento sin sacrificio de consumo. No obstante, existen al menos dos razones para descartarla. Primero el aumento insostenible de la deuda externa, que dicha estrategia conlleva, conduce a ajustes posteriores del consumo en extremo complejos y penosos. Segundo, el financiamiento externo abundante tiende a fortalecer el peso respecto de otras monedas, en términos reales, lo que es nocivo para el crecimiento ya que desestimula las exportaciones.

Por ello, a futuro los incrementos de la inversión deberán ser financiados con nuestros propios recursos, de lo que se sigue que será imprescindible lograr como mínimo una meta de crecimiento del ahorro interno en el rango del 10% anual. Conscientes de que el mejor incentivo al ahorro es el crecimiento sostenido, propiciaremos la mantención de los equilibrios macroeconómicos, la estabilidad y la competitividad de la moneda y la flexibilidad institucional para adaptarse a tiempos de cambio. Por ello, nos comprometemos a generar el ahorro público necesario para financiar la inversión pública, así como a mantener los equilibrios macroeconómicos globales.

El fomento del ahorro interno exige también mantener un nivel de gasto público moderado, por lo que es menester su adecuada redistribución, a objeto de poder avanzar más resueltamente en los problemas pendientes. Dadas las necesidades anteriormente planteadas en materia de ahorro interno, inversión pública y gasto social, la consistencia macroeconómica requiere que el resto del gasto público crezca a una tasa inferior al 3% anual. Los gastos en defensa, por ejemplo, representan hoy en día una carga excesiva para nuestro país y se encuentran entre los más altos entre países de similar desarrollo. Las necesidades de seguridad no deben ser subestimadas, pero su costo no puede crecer al ritmo de la economía. Tender hacia un congelamiento de este gasto en términos reales parece un objetivo apropiado.

Por último, proponemos adecuar la estructura tributaria para potenciar el ahorro y la inversión, en el marco de una economía equilibrada. En la próxima sección desarrollamos nuestra propuesta en ese ámbito.

2. Política Tributaria que asegure el progreso Social y el Crecimiento.

La reforma tributaria aprobada en 1990 buscó combinar crecimiento con equidad. Con el mismo objetivo propiciamos la mantención del nivel actual de tributación, pues de otro modo no se contará con los recursos necesarios para los desafíos pendientes en salud, educación, vivienda y capacitación. Sólo así se podrá dar más apoyo a los ancianos, los enfermos, las mujeres embarazadas, los niños y a todos los que por su condición no pueden aprovechar los beneficios del crecimiento.

Los resultados alcanzados muestran que el crecimiento con mayor justicia social no sólo es deseable sino que posible, que avanzamos por un buen camino, pero que aún falta un largo trecho por recorrer. Además, los gastos comprometidos a futuro en iniciativas como el Estatuto Docente, la Ley de Exonerados, el mejoramiento del sistema de pensiones del sector público y el plan de Infraestructura, por mencionar sólo algunos, absorberán los mayores recursos que el crecimiento proporcionará al sector público en los próximos años. No sería justo ni equitativo tener que renunciar a otros programas para volver al esquema tributario de antes de la reforma. Con las actuales tasas, la economía ha vivido el período de mayor prosperidad nacional que recuerden las actuales generaciones. Hacia futuro, el gasto social, la inversión pública y la administración del Estado deberán financiarse con los recursos que proporcione el crecimiento. No más que ello, pero tampoco menos.

Esto no significa ser complacientes con nuestro sistema tributario. Todavía hay mucho que hacer por mejorar la administración y el cumplimiento tributario. También hay reformas de fondo que requiere una economía que se moderniza. En efecto, necesitamos un sistema tributario acorde con una economía abierta al mercado internacional. El trato tributario a la inversión de chilenos en el exterior y al comercio internacional de servicios es arcaico y propio del que tenían los países desarrollados hace más de 50 años. También requerimos un sistema tributario que haga más eficaz los incentivos a la capacitación, que hoy operan inadecuadamente respecto de las necesidades del país.

Las reformas que se necesitan en el ámbito tributario son las que aseguran financiamiento a programas públicos eficientes, y/o que son acordes con una economía que promueve la equidad, el ahorro, la inserción internacional creciente y la capacitación.

Proponemos una reforma que, virtualmente sin costo para las finanzas públicas, incentivaría nítidamente el ahorro de las personas; esta es el cambio del esquema tributario a las personas. En nuestro país pagan más impuestos los trabajadores que los rentistas. Ello porque los ingresos del capital que son ahorrados pagan sólo el impuesto de primera categoría (15%), que es significativamente inferior al impuesto que se cancela cuando las utilidades son retiradas. Este último, que se conoce como global complementario, asciende en su tramo superior al 50%. Es decir, existe un incentivo tributario a ahorrar los ingresos del capital que no se verifica en el caso del trabajador, ya que éste paga el mismo impuesto, independientemente que sea ahorrado o gastado. Proponemos el diseño de un incentivo tributario que estimule el ahorro proveniente de los ingresos del trabajo. Los menores ingresos fiscales que derivarían de tal reforma serían compensados con la eliminación del 57 bis, facilidad que no implica incentivo alguno al ahorro personal.

Creemos necesario contar con impuestos flexibles al gasto para dotar a la política fiscal de algún instrumento anticíclico, herramienta tanto más importante en un mundo en que la autonomía monetaria es cada vez menor. Una posibilidad es el actual impuesto a los combustibles, de bajo nivel, en atención a los efectos ambientales que produce su uso.

3. Una economía sana que preserve los equilibrios macroeconómicos: Hacia una Inflación de un Dígito.

La estabilidad económica tiene como una de sus expresiones una baja tasa de inflación, condición necesaria para que los conflictos sociales no se agudicen. Ello porque, en suma, la inflación es un impuesto a los pobres, quienes directa o indirectamente ven reducida su calidad de vida, tanto por el deterioro de su poder adquisitivo que la inflación provoca, como por las recesiones y lento crecimiento de largo plazo en la que ésta finalmente desemboca. En esto debemos ser enfáticos; la bandera de los equilibrios macroeconómicos deberá ser particularmente defendida por los sectores progresistas, pues ha sido precisamente su ruptura, de lejos, la mayor causa de sufrimiento, inestabilidad, marginación y desesperanza para los sectores más empobrecidos de nuestro continente. Es esta una clara lección de la historia económica contemporánea. Diferiremos quizás con otras corrientes en las prioridades del gasto tanto público como privado, en los incentivos y mecanismos de coordinación social, pero ello no implica desconocer la imprescindible correspondencia que deberá prevalecer entre el volumen de gasto y la capacidad productiva de la economía.

Para reducir la inflación se propone persistir en la orientación general de la política macroeconómica del primer gobierno de la Concertación, profundizarla, y crear mecanismos que estimulen el ahorro privado. Creemos que la autonomía del Banco Central es beneficiosa, en relación a su responsabilidad del control inflacionario. No obstante, se debe procurar que la misma no atente contra la armonía de la política macroeconómica en su conjunto. Adicionalmente, el esfuerzo antiinflacionario no puede residir solamente en el Banco Central. Ello, porque la combinación de un gasto público excesivo y una política monetaria contractiva concluye inexorablemente en elevadas tasas de interés y significativas revaluaciones de la moneda. El control de la inflación requiere insustituiblemente que la expansión del gasto global no supere el de la capacidad productiva.

La reducción de la inflación se verá facilitada con el debilitamiento de los mecanismos generalizados de indexación, lo cual se torna más viable en el marco de inflaciones muy moderadas. Las prácticas de fijación de precios y salarios conforme a los índices inflacionarios pretéritos, constituyen una importante causal de la autopetruación de la inflación. La consideración de la inflación futura en las cláusulas de reajuste de remuneraciones y precios fundamentales debe ser

seriamente propiciada y concertada, el índice de precios al consumidor adecuadamente desestacionalizado y consolidada la credibilidad lograda en la política macroeconómica.

4. Una economía con mercados transparentes, eficientes y democráticos.

El mercado democrático es aquel que conduce a un desempeño económico eficiente, impidiendo que la concentración, desinformación y/o discriminación de potenciales participantes erosione, en el plano económico y social, el carácter democrático de un régimen político abierto y competitivo.

El mercado es un terreno en el que pueden enseñorearse el empobrecimiento espiritual y cultural, la homogeneización arrolladora, el cálculo mezquino y la falta de solidaridad, pero, bajo condiciones diferentes, también puede ser un instrumento que permita crear las condiciones económicas necesarias para que la gente ejercite la libertad para crear, para emprender y para intercambiar sus productos sin otra consideración que la de su calidad y valor.

No obstante, es un hecho que los mercados presentan en la realidad los problemas antes mencionados (concentración, discriminación, desinformación), lo cual afecta su eficiencia como mecanismo de asignación de recursos y de coordinación económica. Con todo, el mercado es el mejor mecanismo cuando se dan las condiciones de transparencia y competencia adecuadas. El desarrollo exige mejorar la eficiencia de los mercados; a través de la difusión de las oportunidades empresariales; la profundización, perfeccionamiento y ampliación del mercado de capitales; el fortalecimiento de la capacidad reguladora del Estado; la definición estable, clara y consensual de las reglas del juego para dar un marco que promueva la inversión productiva; la protección de los derechos de consumidor y la preservación del medio ambiente.

La construcción de mercados eficientes y socialmente integrados requiere promover la competencia en mercados concentrados, velando por los derechos de pequeños accionistas, regulando monopolios naturales y desregulando mercados excesivamente controlados. El funcionamiento eficiente de los mercados requiere elevar la calidad de la fiscalización y de la regulación pública, en particular, en los ámbitos laboral, financiero, ambiental, de transporte, electricidad y telecomunicaciones.

En aquellos sectores en los cuales existe un marco regulatorio inadecuado, es urgente buscar reformulaciones profundas, que corrijan las insuficiencias de manera rápida, eviten distorsiones acumulativas en la asignación de recursos y en la distribución del poder económico e impidan que se abran períodos prolongados de incertidumbre, afectando con ello negativamente la inversión en sectores cruciales. El objetivo debe ser permitir que se abra una nueva etapa de estabilidad en las reglas del juego, una vez consensuadas y redefinidas adecuadamente.

En el caso de las actividades regulatorias que requieren una institucionalidad que permita el análisis y la acomodación de visiones e intereses contrapuestos, como es el caso de la regulación ambiental, es necesario avanzar con "pasos y plazos claros", de modo de incorporar el componente regulatorio al proceso de desarrollo, y evitar transformarlo en una fuente de entramamientos innecesarios.

Con todo, el mercado, aún regulado, no basta por sí sólo. En la sociedad contemporánea persiste más que nunca la necesidad de mecanismos complementarios de coordinación y asignación de recursos. Tal es el caso de las decisiones económicas a más largo plazo, respecto de las cuales los mercados no son capaces de ofrecer suficiente información, por lo que se necesita mantener instancias de coordinación estratégica que reflejen los grandes acuerdos nacionales y que permitan orientar las decisiones públicas y privadas.

5. Política Financiera y Mercados de Capitales.

La política financiera y de mercado de capitales está relacionada con la modernización y la equidad del país. Ello porque el que todos cuenten con un adecuado acceso a los servicios financieros, a precios justos, es un requisito imprescindible para la consolidación de una economía justa, con igualdad de oportunidades. A la vez, un mercado de capitales eficiente canaliza los escasos recursos de ahorro a los mejores proyectos de inversión. Por esto, el perfeccionamiento del sistema ayuda a una mejor asignación del capital y a una mayor productividad de la inversión, posibilitando un mayor crecimiento.

Para lograr este objetivo es necesario fortalecer la actividad financiera privada y los organismos públicos de regulación en el área del mercado de capitales, las instituciones financieras y la integración financiera con el exterior. Ahora bien, la eficiencia e igualdad de acceso en los mercados de capital, suponen una política

financiera que impida la formación y crecimiento ilegítimos de grupos económicos. Son conocidas las experiencias, tanto en nuestro país como en el extranjero, donde el sistema financiero ha sido utilizado ilegítimamente para canalizar recursos a las propias empresas de un grupo instalado en un banco. La creciente sofisticación del mercado de capitales y la aparición de grandes inversionistas institucionales hacen cada vez más complejo cautelar el recto rol social de este mercado. Por ello se requiere permanente desarrollar nuevas formas de supervisión y control a objeto de evitar abusos y desviaciones, así como fortalecer las instituciones que desempeñen estas funciones. En tal sentido, la tendencia internacional actual apunta a reforzar el rol del capital en la supervisión (exigencia de mayor compromiso patrimonial a los privados), así como a acentuar los resguardos frente a riesgos financieros y a establecer normas contables basadas en valores de mercado. Por último es necesario reforzar la regulación de carácter preventivo, que permita anticipar la ocurrencia de problemas.

- a. Mercado de Capitales. El Gobierno ha enviado al Congreso un ambicioso proyecto de ley que flexibiliza la utilización de fondos de pensiones y compañías de seguros. Es éste un paso fundamental para el fortalecimiento de la regulación de conflictos de interés, el fortalecimiento de la industria clasificadora de riesgo, de la institución de los tenedores de bonos, de las prácticas de intermediación en el mercado de valores y bolsa y en la creación de empresas securitizadoras que permitirán ofrecer instrumentos más eficientes de financiamiento inmobiliario y otros. Es un paquete democratizador del mercado de capitales, que promueve la intermediación no bancaria e introduce legislación y resguardos que posibilitan a los organismos reguladores mantener al sistema funcionando con bajos niveles de riesgo. Sin embargo, quedan pendientes varios aspectos que revisar en el mercado de capitales.

En el mercado de las AFP aún hay grandes necesidades de ajuste, como son entre otras:

- Estructura de comisiones, baja rentabilidad de afiliados con bajo saldo en sus cuentas.
- Alto gasto en publicidad e inversión en fuerza de venta,
- Información al afiliado e incentivo al cambio de AFP,

- Estructura monopólica del sistema y barreras de entrada (grandes gastos de lanzamiento de nuevas AFP son necesarios para posicionarse en el mercado),
- Morosidad de los empresarios,
- Incentivos perversos de la cuenta 2, puesto que ésta incentiva a las AFP a seguir política cortoplacistas, en contra del interés de los afiliados.
- Riesgo de afiliados en edad cercana a jubilar que no disponen de servicios de seguros que los proteja de contingencias de corto plazo al momento de jubilar.

Subsisten también problemas y necesidades de legislar en otras instituciones como las administradoras de fondos de terceros que ofrecen planes de sorteos de productos, en muchos casos engañando al cliente. Se requiere corregir aspectos del mercado de rentas vitalicias, desarrollar el mercado de instrumentos de cobertura de riesgos (seguros de cambio, opciones, swaps, etc.) y revisar la regulación de instituciones intermediadoras como corredores de bolsa y agentes de valores, así como el riesgo que ellas toman.

- b. Instituciones Financieras y Deuda Subordinada. La banca ha enfrentado un fuerte proceso de desintermediación que en parte es tecnológico -la entrada de una eficiente intermediación no bancaria que reduce los costos de procesamiento de información- y en parte debido a la regulación financiera que no se ha adaptado a los nuevos tiempos. La actual situación es peligrosa. O se reduce el capital bancario o se permiten nuevas actividades. La tendencia mundial es a la expansión de los negocios de la banca, a la producción conjunta de varios servicios aprovechando economías de ámbito y de escala.

La banca desea ofrecer multiplicidad de servicios, incluidos servicios de seguros y de pensiones. Se requiere proponer una nueva estructura organizacional y regulatoria que permita tomar decisiones de expansión en forma dinámica, de acuerdo a la velocidad de las necesidades de innovación financiera. A la vez, como se señaló, la autoridad regulatoria debe realizar una acción prudencial eficiente que disminuye la posibilidad de requerir recursos públicos, al poder cerrar un banco antes que su patrimonio neto sea cero.

Sin embargo, antes de expandir negocios es imprescindible resolver el problema de la deuda subordinada originada en el colapso de un sistema financiero que se liberalizó sin una sólida regulación prudencial. El resultado final es conocido: cuantiosos recursos públicos deben solventar las pérdidas.

En el caso de los bancos más grandes, el actual arreglo implica 100% de control para accionistas que sólo son dueños del 30% de los excedentes y por ende son propietarios de 30% del capital económico del banco. Los dueños del 70% del capital económico del banco son los contribuyentes que actualmente no tienen injerencia alguna en la toma de decisiones del banco. A la inversa del caso mexicano, donde el Estado expropia y controla el 100% de las decisiones, en el caso chileno se faculta por ley a las actuales administraciones para tomar decisiones sobre el capital público y el patrimonio del contribuyente, sin que los representantes de este último puedan evitarlo.

Lo que puede haber sido una solución en el contexto de crisis e incertidumbre patrimonial con posterioridad a 1983, se ha convertido en un estorbo al desarrollo del sector bancario, y los derechos que conlleva constituyen una grave distorsión de los incentivos competitivos privados. Estas distorsiones son:

- Exponen permanentemente el patrimonio público, y por ende al contribuyente, a compartir el riesgo del negocio bancario, lo que es extremadamente delicado en el contexto de nuevos negocios y nuevos riesgos;
- introduce una seria inequidad competitiva en el sistema, al extender a los bancos comprometidos un seguro implícito de gran magnitud;
- incentiva a las instituciones financieras a gastar y a la toma de riesgo excesiva.
- distorsiona el rol regulador del Estado en el sistema financiero, puesto que éste está financieramente comprometido.

Proponemos cambiar el contrato de deuda, privatizando la preferencia del Banco Central y posteriormente abrir la banca a nuevos negocios, incluyendo nuevas actividades en el exterior.

- c. Entidades regulatorias. Todas las superintendencias (de AFP, de Valores y Seguros, y de Bancos e Instituciones Financieras) deben fortalecerse en recursos y crear una carrera funcionaria atractiva. Las Superintendencias requieren modernizar sus sistemas de información y capacitar a su gente con los últimos adelantos para reforzar su rol técnico.

Simultáneamente es necesario redefinir las funciones de estas instituciones. La Superintendencia de AFP debe tener la función de información al afiliado y de cautelar que las AFP cumplen la normativa legal. La función netamente financiera, de evaluación de instrumentos y prácticas de transacción de mercado por las mesas de dinero de las AFP, deben ser fiscalizada por la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS), puesto que ésta es su función principal. Del mismo modo, cuando los bancos y las filiales bancarias ofrecen instrumentos de oferta pública, debe ser la SVS la encargada de fiscalizar que dichas emisiones sigan las normas legales.

La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) tiene como función principal evaluar el riesgo de portafolio de los bancos y asegurarse que cumplan con los requerimientos de capital y otras regulaciones específicas de los bancos de manera de proteger el patrimonio público (evitar el abuso del seguro implícito). Es decir el objetivo de la SBIF es evitar que un banco quiebre.

En definitiva, es necesario redefinir la supervisión en el mercado financiero con un criterio de regulación funcional.

6. Integración Financiera con el Exterior.

El intercambio de corrientes financieras con el exterior nos ofrece nuevas oportunidades. La movilidad de capitales hacia el exterior permite diversificar parte del riesgo que todavía adolecen las inversiones dentro de nuestra frontera; dicho riesgo deriva, entre otros, de la vulnerabilidad que exhibe la economía frente a choques externos, dada su estructura de exportación insuficientemente diversificada. Por ello, deberá avanzarse en los márgenes que inversionistas institucionales pueden invertir en el exterior. Ello deberá ser un proceso gradual, pues simultáneamente deberá desarrollarse la capacidad de evaluación doméstica sobre el riesgo de activos

en el exterior y procedimientos que inhiban que dichos mayores márgenes puedan ser un factor desestabilizador del tipo de cambio.

La inversión productiva de residentes en el exterior, en tanto, constituye un paso necesario en la internacionalización de la economía. Contribuye a diversificar riesgo, conquistar nuevos mercados y ampliar la escala de operación de las actividades, con las consiguientes potenciales economías de escala. Es ésta una promisoría forma de neutralizar la escalada tarifaria que caracteriza a las economías mas desarrolladas frente a productos de mayor valor agregado. El desarrollo de esquemas que eviten la doble tributación, es de gran importancia en esta materia.

A futuro visualizamos un sistema financiero nacional que traspase nuestras fronteras, colaborando estrechamente con la internacionalización productiva, y agregando a ésta la exportación de servicios financieros. Este proceso podrá tomar la forma de apertura de sucursales, asociación con instituciones del exterior y préstamos sindicados. La gradualidad es necesaria en este materia, pues impondrá nuevos desafíos a la supervisión y regulación financiera.

En materia de ingreso de capitales, la imposición de encajes es y será contingente a la normalización de los mercados internacionales de capital, particularmente la situación macroeconómica de los Estados Unidos. No obstante lo anterior, se podrá continuar desregulando las condiciones para la inversión extranjera directa, las normas de emisión de bonos en el exterior y la colocación externa de acciones. Al igual que en los casos anteriores, la regulación de esas operaciones exige gradualidad, atendidas las potenciales externalidades negativas envueltas en operaciones riesgosas.

III. NUEVO TRATO LABORAL: CONCERTACION PARA EL DESARROLLO

Las relaciones laborales y el rol del trabajo en nuestra sociedad han ido cambiando y transformándose de acuerdo a los avances y retrocesos del sistema político y del proceso de democratización. De ahí que nuestra política laboral tenga que combinar tareas propias de distintas etapas de nuestro desarrollo. Algunas de ellas destinadas a revertir las pérdidas ocasionadas por la dictadura y el neoliberalismo y otras que constituyen una nueva propuesta laboral para un desarrollo integral.

Una estrategia de desarrollo integral requiere que trabajadores y empresarios sean protagonistas del esfuerzo de modernización productiva y de elevación de la competitividad. Este esfuerzo debe traducirse en más y mejores empleos, en mejores salarios y en mejores condiciones laborales.

Es para ello necesario garantizar la participación y contribución activa y permanente de los trabajadores en el diseño de las políticas de desarrollo y de modernización productiva, en su puesta en ejecución, y en sus resultados, asegurando su legitimidad como interlocutores válidos de empleadores y gobierno. Este será uno de los eslabones fundamentales para unir la modernización con la movilidad social y el crecimiento con la equidad social.

Para lograr estos propósitos, la acción del gobierno deberá abordar principalmente la construcción de un "Nuevo Trato Laboral" en el que se integren las tareas pendientes, que conduzcan a una plena vigencia de los derechos laborales, y las de cambio, tendientes a construir una concertación para el desarrollo.

1. Por una plena vigencia de los derechos laborales.

El régimen autoritario detuvo el avance del movimiento laboral hacia la conquista plena de sus derechos, llegando incluso a retrocesos sustantivos en derechos adquiridos. Es por ello que constituirán tareas insoslayable las siguientes:

- a) Fortalecimiento del movimiento sindical y erradicación de las prácticas antisindicales al interior de las empresas. Se dará protección efectiva del derecho constitucional de sindicación y negociación. Se introducirán regulaciones precisas que penalicen más drásticamente y de modo más eficaz las prácticas desleales contra la libertad sindical y la negociación colectiva.

La existencia de un movimiento sindical fuerte y representativo constituye la base para un desarrollo económico sólido y para una democracia estable.

Fortalecer las organizaciones representativas es tarea de los propios trabajadores pero es responsabilidad del Estado, velar por un equilibrio de fuerzas que posibilite efectivos consensos.

b) Crear los mecanismos reguladores que impidan o limiten todas las formas de discriminación laboral:

- Discriminaciones contra la mujer, tales como el establecimiento de salarios diferenciados, bloqueos de carreras profesionales, falta de oportunidades y el acoso sexual.
- Discriminaciones por presencia o condición física, que resta igualdad al acceso a empleos a amplios sectores de la población.
- Discriminaciones por origen étnico, que constituye un factor humillante para nuestras comunidades autóctonas.
- Discriminaciones por convicciones ideológicas o religiosas.

c) Impulsar proyectos de ley que perfeccionen la actual legislación laboral en los siguientes aspectos:

- Cobertura de la negociación colectiva, mejorándola, protegiéndola y ampliándola pues éste es el instrumento más adecuado para la negociación de la productividad y hacer realidad el diálogo social. Asimismo, se ampliarán las materias de negociación colectiva incluyendo tareas propias de relaciones laborales modernas, tales como la ligazón de los salarios con la productividad, el mejoramiento de la gestión, la introducción de innovaciones, entre otras.
- Derecho a la negociación colectiva reglada para los trabajadores que hoy no cuentan con ella, en particular trabajadores por obra o faena, eventuales, transitorios o de temporada.
- Protección efectiva del derecho constitucional de sindicación y negociación, que permita el fortalecimiento del movimiento sindical y asegure su representatividad.
- Cumplimiento efectivo del derecho a la información de los trabajadores.
- Perfeccionamiento del Contrato Individual, especialmente en figuras desreguladas, como tiempo parcial, horario flexible, pacto de horas extraor-

dinarias, plazos fijos, cambios de jornada laboral o cambios en las cláusulas del contrato, garantizando los derechos a previsión, seguridad, sindicalización y a las condiciones de seguridad personal y ambiental.

En suma, estos mecanismos deberán preservar el interés del trabajador, considerando en todo caso la capacidad de adaptación de las empresas.

- Mejoramiento de las relaciones laborales en la Administración Pública, dando adecuada protección a los empleados públicos contra todo acto discriminatorio que menoscabe la libertad asociativa. Sus organizaciones deben gozar de adecuada protección contra toda ingerencia de las autoridades. Para estos efectos se ratificará el Convenio 151 de la OIT sobre Relaciones de Trabajo en la Administración Pública e implementará rápidamente la normativa sobre Asociaciones de Trabajadores del Sector Público, que será ley en 1993. También se estudiará en conjunto con las asociaciones de trabajadores un sistema regular de Negociación Nacional de Condiciones de Empleo y un Sistema de Solución de Conflictos.

Se desarrollará un programa de capacitación permanente en relaciones laborales, destinado a los cuerpos directivos de los servicios y a los dirigentes de asociaciones.

- Aumento de la capacidad de fiscalización laboral que de sentido al mejoramiento de la reglamentación, profundizando la formulación y evaluación tripartita de las políticas de fiscalización programada y el proceso de modernización de la Dirección del Trabajo mediante la capacitando al personal del plantel de la Dirección e informatizando el Servicio, dando prioridad a la prevención y fiscalización de los accidentes del trabajo. Simultáneamente se capacitará a las organizaciones sindicales y se divulgará la legislación laboral. Finalmente se racionalizará el sistema de multas y mejorará el sistema de cobranzas, aplicándose sanciones más drásticas en casos de clara gravedad.

d) Perfeccionar y ampliar la cobertura del Sistema de Previsión Social en los siguientes ámbitos:

- Creación de un Consejo Nacional Consultivo Tripartito de Previsión Social.

- Elaboración de propuestas para la participación de los afiliados en las instancias de decisión del sistema de AFP.
- Ampliación de la cobertura a trabajadores temporeros e independientes y a todos los sectores que hoy no acceden o lo hacen deficientemente.
- Disminución del riesgo de concentración económica, mediante la reducción de los límites de inversión accionaria, prohibición de relacionamiento patrimonial directo e indirecto entre AFP y Cías. de Seguros de Vida, establecimiento de nuevas alternativas de inversión orientadas hacia sectores productivos prioritarios, puesta en operación de nuevos mecanismos que maximicen la transparencia del mercado.
- Reducción de la mora previsional, al tipificar la mora previsional como figura de tipo penal e imprescriptible, incrementar el costo de incurrir en mora previsional, priorizar el pago de las cotizaciones previsionales por sobre los créditos con prenda industrial en caso de quiebra, salvaguardando la continuidad de giro que preserve la ocupación, establecer un rol único previsional por empleador, modificar la estructura del procedimiento judicial en lo relativo a notificación, apremio, normas de asignación de causas por parte de las AFP a profesionales y/o estudios jurídicos, a fin de reducir la extensión del período de recuperación de cotizaciones en mora.
- Mayor Equidad y Eficiencia en el Sistema de Pensiones, mediante eliminación de la actual transitoriedad de la pensión de invalidez; resolución de la discriminación de los afiliados varones en lo referente a la pensión de sobrevivencia al fallecer la cónyuge causante; reestructuración de los mecanismos de generación, la composición y las atribuciones de las comisiones médicas; eliminación de la incompatibilidad entre la pensión de invalidez del nuevo sistema de pensiones y la pensión de invalidez por accidentes del trabajo; aumento a dos años el plazo que tienen los trabajadores dependientes, que han dejado de prestar servicios, para acceder al derecho a ser cubiertos por el seguro de invalidez y sobrevivencia; establecimiento de normas sobre trabajos pesados, que propendan a mejorar las condiciones de trabajo, más que a la anticipación de la pensión.

- Desarrollo de procedimientos operativos complementarios a la ley. Como es el de elaborar, según lo dispuesto en el D.L. 3.500, el Reglamento que establezca los mecanismos que posibiliten acreditar los fondos existentes en la Cuenta de Ahorro Voluntario como ahorro en dinero en los sistemas habitacionales que operan a través de los servicios de Vivienda y Urbanización.
- Mejoramiento del Antiguo Régimen de pensiones (INP), uniformando la estructura de aportes y de prestaciones; estudiando la factibilidad de establecer un sistema progresivo de reajustabilidad anual de pensiones; profundizando la reestructuración operativa y administrativa del INP.

2. Hacia un nuevo trato laboral.

La empresa con proyecciones de futuro promueve la participación de sus miembros, pone en el centro de su preocupación a la organización eficiente del trabajo y compite en términos de calidad total optimizando el uso de todos sus recursos: económicos, técnicos y humanos. Esto establece un desafío central sobre la definición de una nueva relación laboral.

Nuestra política laboral busca continuar y completar las tareas propias de la plena vigencia de los derechos del trabajador y al mismo tiempo abrir paso a un nuevo escenario de concertación para asumir las grandes tareas de una nueva, más compleja y difícil etapa del desarrollo democrático.

Ello requiere de una nueva cultura del trabajo, sustentada en el diálogo, reconocimiento mutuo y reconocimiento social, así como en la solidaridad, en la justicia y la participación en un marco de responsabilidad, eficiencia y flexibilidad.

Desarrollar las relaciones de cooperación, para adoptar con éxitos los mecanismos de mejoramiento de la calidad, que se reflejarán en aumentos de la calidad de los procesos y productos, así como en las condiciones de trabajo.

Superar la visión atrasada del rol de la mujer en la sociedad y la empresa. Es importante reconocer el grado de discriminación existente en las empresas, él debe superarse tanto en la cultura como en los mecanismos objetivos que hoy se desarrollan en ellas, básicamente compartiendo hombres y mujeres las responsabilidades, costos y deberes relativos a la familia.

Requiere asimismo de una nueva institucionalidad que respalde y cree espacios para la concertación y la negociación tripartita.

Ambos cambios deben reflejarse en nuevas formas de organización del trabajo que respondan a una nueva forma de empresa, un nuevo rol del sindicato, concibiendo al trabajo como un proceso de formación permanente, socializando la creatividad, y creando un clima laboral facilitador de los nuevos desafíos en productividad, compromiso laboral y competitividad.

- a) Constitución de Instancias tripartitas de diálogo. Para introducir esta nueva visión es necesario construir una institucionalidad de la concertación laboral donde se fortalezcan las instancias nacionales y regionales de concertación tripartitas que señale los lineamientos relativos a las tareas de capacitación y formación profesional, de constitución de un fondo para el seguro de cesantía, de fiscalización, de previsión social y de higiene y seguridad del trabajo.

El desafío sindical radica en ligar la reivindicación a la modernización productiva, tecnificando sus propuestas y entendiendo que la modernización productiva y tecnológica es una bandera que les pertenece y los favorece.

El desafío del empresario deberá ser crear un ambiente de credibilidad sustentado en el mejoramiento de los salarios de acuerdo a la productividad, aumentos en la inversión, adecuadas condiciones laborales y resguardo a la legislación laboral.

En este marco, el gobierno se compromete a políticas sociales innovadoras que compensen los costos de una mayor flexibilidad laboral, con adecuadas políticas de seguro de desempleo, ligadas a educación y capacitación.

La nueva concertación laboral se expresará a través de:

- Perfeccionar los mecanismos existentes de Concertación Tripartita a nivel Nacional (CUT-CPC-Gobierno), dotándolos de un procedimiento regular de funcionamiento y de una agenda permanente de análisis sobre las líneas fundamentales de la política laboral y económico-social, así como de instru-

mentos adecuados para evaluar resultados y proponer iniciativas en dichas materias.

- Desarrollar nuevos mecanismos de participación, consulta e información, tripartitos o bipartitos, complementarios de las instancias nacionales y en las nuevas áreas señaladas.
- Impulsar acciones tripartitas en la pequeña y mediana empresa, que faciliten la resolución de los problemas en el plano de las condiciones de trabajo, de higiene y seguridad, así como de gestión de recursos humanos.

Promover el derecho de los trabajadores a la información sobre la marcha de la empresa, programas de inversión, políticas de gestión, que creen un espacio de diálogo integral.

- b) Progreso paulatino en los salarios que promueva una mayor participación en los ingresos totales y se ligue e impulse aumentos de productividad. Lograr un mejoramiento en la distribución del ingreso que sea sostenible con la mantención de los equilibrios macroeconómicos requiere tanto del cambio técnico que haga posible los aumentos de productividad de los trabajadores como del aumento de salarios ligados a dichos aumentos de productividad. Para ello será necesario:

- La creación de un Centro Tripartito de Productividad que estudie y recomiende políticas participativas de productividad y condiciones laborales, al mismo tiempo, colabore a disminuir la heterogeneidad en los niveles productivos de los sectores económicos, apoyando a la PYME e impulsando la capacitación de los recursos humanos, en el marco de una nueva cultura empresarial resultante de un proceso persistente de diálogo y acción concertada.
- La introducción de la figura legal de salarios participativos y otras modalidades de tipo variable, que promuevan el uso de incentivos a la productividad de los trabajadores y a su participación en los resultados de las empresas.
- La ampliación de los ámbitos de la negociación colectiva a aquellos relacionados a los aumentos de productividad y la gestión.

- c) Creación de un Seguro de Cesantía. La flexibilidad de las empresas para adaptar su dotación a las condiciones económicas y técnicas, consagrada en la legislación laboral, requiere ser acompañada de un Seguro de Cesantía que permita al trabajador disponer de ingresos durante al menos una parte de su condición de desempleado.

El Seguro debe promover incentivos a la búsqueda de empleo por parte de los beneficiarios, no debe ser excesivamente costoso, debe estar asociado a acciones de capacitación y también a un sistema de intermediación e información de empleo.

La prestación deberá ser proporcional pero inferior al ingreso líquido previo del trabajador, decreciente y de duración limitada. La cobertura del Seguro abarcaría a los trabajadores que hayan cumplido un período mínimo de cotizaciones y cumplan con ciertos requisitos adicionales de acceso. El financiamiento del sistema debería ser preferentemente bipartito entre empleadores y trabajadores. Con todo, para los trabajadores con salario mínimo se consideraría un subsidio de una parte de su ingreso líquido.

El seguro de cesantía no debe transformarse en un bastón para la empresa, la cual se apoye en la existencia del seguro para cubrir gastos de su personal en momentos críticos, sin que diseñe ni prevea mecanismos alternativos (previsión de tareas de mantención, rediseño de operación, capacitación, entre otras) para ocupar su personal en momentos de baja demanda.

- d) Decidido impulso a la Capacitación Laboral y la formación profesional. La necesidad de capacitar a la fuerza de trabajo no es sólo en cumplimiento de un imperativo ético, sino que constituye un componente central del proceso de mejoramiento continuo de productos y procesos y de la necesaria flexibilidad del trabajo para asumir nuevas demandas.

Si bien en el pasado hemos escuchado persistentemente de la necesidad de la capacitación, hoy es un imperativo del crecimiento, pero requiere un rediseño de los conceptos fundamentales que han sustentado las políticas de capacitación, de su ámbito y de sus objetivos, orientándolas para dotar a los trabajadores de las competencias necesarias para un incremento sostenido de su productividad y para una adecuada movilidad en el mercado laboral.

Las políticas de capacitación y formación deben diseñarse en estrecha coordinación con las organizaciones de trabajadores y empresariales y se ejecutarán vinculándose directamente con las empresas. El gobierno debe jugar un papel activo de orientación de objetivos, promoción, coordinación, generación de reglas e incentivos institucionales y de regulación.

Será necesario ligar el sistema educativo a la industria nacional, incentivando una conexión estrecha entre los establecimientos educacionales y los empleadores a través de sistemas de aprendizaje en la empresa (empresa-escuela) que les permita a los jóvenes trabajadores aprender a adaptarse fácilmente a los cambios tecnológicos y organizacionales.

Al respecto algunas líneas de acción las constituyen:

- Realización de una Campaña Tripartita de Promoción de la Capacitación y formación profesional a nivel nacional que promueva la calidad y cantidad de las acciones en esta área, introduciendo el concepto de capacitación como un proceso continuo: en el trabajo, en el aula de clases, en el compartir y conocer otras experiencias.
- Perfeccionamiento de la institucionalidad del Consejo Tripartito Nacional Consultivo de Capacitación y Formación Profesional, que agrupa las principales confederaciones y federaciones de trabajadores y empleadores y, el gobierno, dotándolo de mecanismos adecuados para ejercer su función de asesoría y consulta y para que asuma las tareas de promoción.
- Creación de un Fondo Nacional de Capacitación, administrado por el SENCE, con el fin de financiar la calificación profesional de trabajadores desempleados, subempleados y jóvenes que se incorporan por primera vez al mercado laboral.

Este Fondo incluirá financiamiento para un Programa de Reversión Laboral para trabajadores desempleados cuyas competencias laborales estén obsoletas como resultado de cambios estructurales drásticos en un sector particular de la economía.

Incluirá asimismo, un Programa de Aprendizaje para Jóvenes que comprenda entrenamiento en la empresa y enseñanza relacionada.

El Fondo deberá tener en cuenta el acceso de la Pequeña y Mediana empresa, facilitando el acceso a los recursos de capacitación provenientes de la franquicia tributaria.

- Reforma del Estatuto de Capacitación y Empleo, para facilitar la creación del Fondo Nacional de Capacitación; producir modificaciones complementarias a las normas de constitución y funcionamiento de los Organismos Técnicos Intermedios (OTIR) que facilite una mejor vinculación entre las empresas, especialmente la PYME y los organismos capacitadores; fomentar la participación de los trabajadores en la decisión de uso de la franquicia tributaria en las empresas; mejorar el sistema de evaluación y certificación de aprendizaje; diseñar módulos educativos que articulen cursos y programas, generación de un sistema de información sobre necesidades de capacitación y, permita el diseño de políticas de capacitación y formación a nivel nacional y sectorial.
- Generación de un Sistema de Certificación y Acreditación de aprendizajes, que contribuya a una adecuada movilidad en el mercado del trabajo y a una mayor eficiencia en la toma de decisiones de contratación, estableciendo competencias relevantes por perfiles de ocupación, una metodología de evaluación de destrezas y mecanismos de certificación.
- Diseño y puesta en marcha de un sistema de información sobre necesidades de capacitación, para lo cual será necesario establecer y generalizar procesos y metodologías que permitan, desde el momento del diseño de las iniciativas de capacitación, la incorporación de señales de demanda del sector productivo, que regulen la oferta de capacitación por especialidad y localidad.
- Reestructuración y fortalecimiento del SENCE para su transformación en un organismo funcional y eficiente para absorber las nuevas tareas; dotándolo de un mecanismo que estimule la definición de los contenidos y áreas de capacitación de manera bipartita o tripartita; otorgándole capacidad para orientar el uso de la franquicia tributaria en función de las prioridades nacionales de capacitación y formación profesional.

- Promover vía SENCE la capacitación en materias que permitan perfeccionar la calidad de los procesos de negociación colectiva, así como el conocimiento de los trabajadores sobre la gestión de las empresas.
 - Flexibilizar el sistema de educación superior, que abra la universidad a la comunidad, a través de un curriculum flexible, no necesariamente conducente a título; y que se generen otras opciones de educación superior técnica y especializada ligadas a la industria.
 - Apoyar la Educación Sindical, incorporándola en los programas de capacitación, sin sustituir las acciones desarrolladas por las organizaciones sindicales, desarrollar un Programa Permanente de Promoción de los Derechos Laborales y Sindicales tendiente a fortalecer su papel en la vida nacional y especialmente en las empresas; y estudiar la continuidad del Fondo de Capacitación Sindical.
- e) Impulsar el establecimiento de otros instrumentos o mecanismos complementarios, tales como:
- Reestructuración y modernización del Sistema de Información e Intermediación de Empleo que permita una adecuada relación entre la oferta y demanda de empleo, estará constituido por una red nacional de oficinas que desarrollen esta función, dotadas de un soporte informático adecuado, con asentamiento en el nivel comunal, coordinadas por el SENCE y eficientemente vinculadas con el sector privado. Esta reestructuración debe considerar un adecuado vínculo entre los mecanismos existentes a nivel público y privado.
 - Fortalecimiento y expansión de los Comités de Higiene y Seguridad, que posibiliten un mejoramiento de las condiciones de trabajo.
 - Generación de líneas de crédito para posibilitar la reconversión de las empresas pequeñas y medianas cuyos procesos productivos conllevan alto riesgo y malas condiciones de trabajo.
 - Activar rol de SERCOTEC en el campo de la asesoría y capacitación, incorporando a trabajadores y empresarios a su labor.

- Utilizar mecanismos de discriminación positiva en las asignaciones de recursos del FONTEC, otorgando prioridad en la evaluación y selección de los proyectos a aquellos que surjan como acuerdo entre trabajadores y empresarios así como de aquellos que prevean un impacto benéfico de las innovaciones proyectadas en el ámbito de las condiciones de trabajo.
- Modernizar la gestión de las empresas públicas, haciendo de ellas un modelo de relaciones laborales para el sector privado.

IV. DESARROLLO PRODUCTIVO SOCIALMENTE INTEGRADOR Y AMBIENTALMENTE SUSTENTABLE

La política de desarrollo productivo, necesaria para mejorar la competitividad, es también indispensable para dar contenido a tres áreas de acción:

- a) Reforzar y/o definir los liderazgos de especialización del país a nivel internacional.
- b) Facilitar los procesos de reconversión productiva en aquellos sectores o regiones en crisis o de competitividad amenazada.
- c) Ampliar y fortalecer la base empresarial en el ámbito de la pequeña y mediana empresa, con incentivos que estimulen su desempeño.

Esta propuesta considera seis grandes dimensiones: (i) Mejorar la Calidad de Nuestra Inserción Económica Internacional; (ii) la reconversión productiva como nueva dimensión del fomento productivo; (iii) desarrollo y fomento de la pequeña empresa; (iv) los desafíos institucionales para el desarrollo productivo; (v) el desarrollo tecnológico y la capacitación; (vi) las dimensiones sectoriales de la política económica.

1. Mejorar la Calidad de Nuestra Inserción Económica Internacional.

El primer desafío es fortalecer la inserción internacional de Chile, orientando la estructura productiva en la dirección de las tendencias dinámicas del comercio mundial. Para ello se requiere robustecer liderazgos en actividades donde se han adquirido ventajas, acumulado experiencia y sea factible incorporar innovación

tecnológica. Consolidando las ventajas desarrolladas en torno a la explotación de recursos naturales, el desafío es avanzar hacia las áreas de insumos, bienes de capital, tecnologías y servicios asociados.

Chile avanza en la consolidación de una economía exportadora, con importantes esfuerzos de incorporación tecnológica, modernización en la gestión, en la comercialización y en la penetración de mercados externos. El proceso exportador, además de su dinamismo, ha diversificado mercados, rubros y empresas exportadoras. Sería un error, sin embargo, caer en la autocomplacencia respecto de nuestro potencial exportador. En efecto, nuestra inserción internacional se debe consolidar en un momento de acelerada globalización, pero con menor dinamismo en el comercio internacional y mayor exigencia en la competencia internacional. Ese menor dinamismo, sin embargo, es sólo en el promedio, pues hay rubros que más que duplican o triplican ese promedio. Se accede a ese segmento del mercado con llaves precisas: competitividad, calidad y nuevos productos.

El 80% de nuestras exportaciones se concentran en productos mineros, pesqueros, agroindustriales y forestales que se ubican en segmentos poco dinámicos del comercio mundial. Las manufacturas nuevas, comprenden 30 ó 40% de las exportaciones de los países exitosos; en nuestro caso no superan el 1%. El vigoroso esfuerzo de exportación ha permitido ganar competitividad en rubros de bajo dinamismo, lo que plantea una situación de vulnerabilidad futura que debe ser encarada, dado que las presiones proteccionistas en rubros poco dinámicos tienden a ser mayores, incluyendo la amenaza del proteccionismo ambiental o de competencia desleal.

Chile ha recorrido con éxito una primera fase exportadora. Es ese éxito el que nos permite anticiparnos a los desafíos futuros que demanda la economía internacional. Es necesario dotarse de una visión de futuro que nos permita insertarnos en segmentos dinámicos del comercio internacional, con una política comercial más activa que diversifique mercados, productos y riesgos, sobre la base de profundizar el desarrollo productivo y de focalizar la gestión de los incentivos.

Surge la necesidad de acceder a una fase superior del modelo exportador, avanzando hacia la elaboración de productos cuyos mercados sean más dinámicos, de precios más estables, con menor riesgo de proteccionismo, reduciendo la vulnerabilidad de nuestras exportaciones. Ello conduce a modificar gradualmente el perfil exportador hacia productos de mayor valor agregado y contenido tecnológico. Esto no significa una

polarización de productos primarios vs. industriales pues lo relevante es la intensidad de conocimientos y de tecnología incorporada en cada producto junto con la promoción de cadenas productivas y de servicios en torno a las exportaciones.

Productos más dinámicos, menos vulnerables, más intensivos en conocimiento y tecnología no serán un resultado automático del mercado. Se requieren señales precisas de consolidación de liderazgos nacionales en algunos casos y de crear nuevas producciones y mercados en otros, de acuerdo a consensuales definiciones de prioridades, acompañadas de una aplicación focalizada de los instrumentos al desarrollo productivo que el sector público ha creado en el último período.

Las políticas para una Fase Superior del Modelo Exportador son las siguientes:

- a) Ampliar la oferta exportable, profundizando cadenas de exportación. En cuatro polos de manufacturas basadas en recursos naturales: químico-minero, agroindustrial, forestal y pesquero, estimulando productos más intensivos en conocimiento e incorporación tecnológica y consolidando la producción-exportación de insumos, bienes de capital, tecnología especializada y servicios. Profundizar la noción de exportadores indirectos, como eslabones de una cadena de exportación, atendiendo especialmente a las PYMES, para lo cual es necesario readecuar los incentivos de promoción.
- b) Fomentar la internacionalización productiva estrechando la colaboración público-privada. Favorecer una mayor influencia nacional en las cadenas globales de producción, comercialización y transporte que se gestan a partir de nuestra oferta exportable. Incrementar el grado de participación en las cadenas de comercialización. Estimular las tradings nacionales, como parte de un esfuerzo de política comercial más activa, con una coordinación más estrecha pública-privada, modernizando la gestión pública de las relaciones internacionales, de empresas públicas tales como Codelco y Enami y fomentar una internacionalización creciente de las empresas privadas nacionales, incluyendo la inversión en el exterior.
- c) Llevar a cabo una política de segunda fase de inversión extranjera, acompañando el carácter promocional con señales más precisas de diversificación sectorial y de estímulo a la inversión en industria, servicios y formación de recursos humanos. Facilitarlo con reducción de los tributos a la

transferencia tecnológica, servicios y asistencia técnica y con acuerdos bilaterales que eviten la doble tributación.

- d) Desarrollar un programa nacional de calidad con el propósito de que las empresas y el sistema productivo chileno avancen hacia estándares de calidad internacional. Superar las marcadas diferencias entre calidad para exportar y calidad de segunda para el mercado interno. Apoyar nuestro desempeño de economía global con la modernización del sector público, eslabón crítico de la competitividad sistémica, con estructuras de empresas más abiertas y participativas y con un mayor esfuerzo de inversión en infraestructura.
- e) Modernización de la institucionalidad comercial. Agilización de la Cancillería en su labor económica y de los servicios de promoción comercial. Más recursos para ProChile, acentuación de su carácter profesional y de sus vínculos con el sector privado. Estimular un mayor compromiso privado con las políticas de promoción comercial, de fomento tecnológico y capacitación.
- f) Diversificación de la inserción internacional. Junto con avanzar en las negociaciones en pos del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, que garantizaría acceso estable a un mercado amplio y diversificado, mejorando las posibilidades de la inversión extranjera y la transferencia de tecnología, postulamos un esfuerzo complementario de fortalecimiento de nuestros lazos con América Latina, mercado natural para nuestras exportaciones industriales y de servicios. Favorecemos el acceso preferencial a los mercados de Argentina y Brasil, lo que además de sus ventajas propias, constituiría un claro incentivo a la inversión asiática y europea en Chile, hoy limitada por la estrechez de nuestro mercado. Aspiramos también a un vínculo más estrecho en comercio, inversión y tecnología con la CEE, sin perjuicio de seguir insistiendo en la remoción de las trabas que enfrentan nuestras exportaciones para acceder a dicho mercado.
- g) Financiamiento competitivo a exportadores de segunda fase. Profundizar el seguro a exportadores y gestar líneas de financiamiento de largo plazo para exportadores de manufacturas y servicios en condiciones competitivas internacionalmente. Crear los mecanismos e incentivos necesarios para incorporar a la banca privada a este rubro.

- h) Ampliar el consenso hacia un proyecto-país. Este debe incluir la modernización de las relaciones laborales, responsabilidad ambiental y pensar la economía en forma global, conciliando competitividad, estabilidad económica y equidad. En economías abiertas, las desigualdades excesivas y la debilidad institucional para procesar los conflictos incrementan el riesgo-país y afectan la competitividad. En un país donde un 10% de la población concentra el 45% del ingreso, es natural que existan conflictos distributivos. El propósito es canalizarlo hacia soluciones negociadas, de manera que no afecten la estabilidad económica del país. De allí la importancia de complementar las políticas económicas y comerciales con modificaciones institucionales y nuevas prácticas orientadas a estimular los comportamientos cooperativos y la concertación de actores públicos y privados.

2. La reconversión productiva como nueva dimensión del fomento productivo

Desarrollar una capacidad institucional y económica para programas de reconversión anticipados y concertados Chile es una economía pequeña y abierta, inserta en un mercado mundial segmentado en bloques regionales, cada vez más integrado y competitivo. En el contexto de una profunda revolución tecnológica, el cambio se acelera, la incertidumbre de los mercados es alta y el escenario mundial tiene desarrollos difíciles de predecir. La integración a la economía mundial abre enormes oportunidades para el desarrollo nacional, pero también involucra costos, peligros y desafíos. Lo que antes era dinámico y rentable, al cabo de pocos años puede enfrentar dificultades, afectando eventualmente a sectores o regiones, con severas consecuencias productivas y ocupacionales.

El propósito principal de una política de fomento productivo es ayudar a los diferentes sectores productivos a adaptarse al cambiante contexto competitivo y no el de protegerlos indefinidamente de la competencia.

La reconversión es parte de la estrategia de desarrollo productivo sustentable e integrador, considerando que debe complementarse el fomento de sectores dinámicos con la reconversión de sectores rezagados. Lo anterior significa que Chile debe orientarse a desarrollar una capacidad de reconversión concertada y anticipada, dejando atrás las experiencias de reconversión salvaje propias de un enfoque neoliberal de la política económica. Es necesario anticiparse a procesos futuros de

reconversión económica en sectores o regiones de competitividad amenazada con acciones que faciliten la reasignación de recursos hacia actividades con mayor futuro, buscando tanto minimizar el costo social de esa reasignación como preservar, modernizar y reorientar capacidades laborales y empresariales.

La reconversión como política pública se hará necesaria, cuando sectores o regiones de importancia económica y social sufran persistentes e importantes rezagos competitivos, cuenten con capacidad para recuperarse, pero no encuentren en el mercado y en el instrumental de fomento existente, un estímulo suficiente para hacerlo por sí mismas. La situación de las provincias de Arica y Parinacota, la reconversión de la zona del carbón, la pérdida de competitividad de algunas actividades textiles, del cuero y del calzado y en la agricultura tradicional, representan desafíos vigentes que deben abordarse con una perspectiva más amplia de transformación productiva y no sólo como crisis coyunturales.

Las políticas de reconversión suponen programas públicos específicos y focalizados, con una duración temporal definida, que articulan de manera flexible y consensual los esfuerzos públicos y privados. Incluirán medidas de fomento tecnológico y productivo, de regulación de mercados, de reconversión laboral y de compensación social (p.e. seguro de cesantía). Son excepcionales los casos como el carbón en la VIII Región, donde ocurre una declinación inevitable de un sector, por agotamiento de reservas rentables. En la mayoría de los casos, como lo demuestra la reciente experiencia textil y agrícola, la reconversión es un proceso intrasectorial, es decir las empresas y productores no abandonan el sector, sino que pueden modernizarse y reorientar su producción, dejando atrás mercados no rentables y sin perspectivas.

3. El Desarrollo y Fomento de la Pequeña Empresa.

La modernización de la pequeña producción así como también de las empresas pequeñas y medianas, constituye una de las grandes fuentes de expansión del potencial competitivo del país. Su importancia es enorme porque constituyen el 90 por ciento de las unidades productivas que aportan el 40 por ciento del PGB, aunque tienen una baja participación en el ingreso nacional. A pesar de sus problemas estructurales, este sector no está condenado al retraso permanente para ser sólo objeto de compensaciones sociales. Una visión de futuro, debe considerar este sector como un agente fundamental del desarrollo nacional. Más aún, las nuevas tecnologías y las nuevas formas de competir están creando mayores oportunidades para que pequeñas

empresas y productores compitan más eficientemente para diversos mercados, promoviendo a la vez más calificación y participación laboral.

- a. Modernización de la PYME. Chile tiene ante sí la posibilidad histórica de incorporar masivamente a la PYME y sus trabajadores al desarrollo y la modernización. El propósito es que se constituyan en un sólido pilar del sistema productivo que se destaquen por su empuje, creatividad y capacidad de innovación. Este es el camino más sólido para que este sector y sus trabajadores eleven sus ingresos, ganando también dignidad y protagonismo en la nación. De hecho decenas de miles de pequeños productores y PYMEs ya avanzaron en su modernización, contribuyendo al dinamismo de las exportaciones y de la economía nacional.

Sin embargo, ello exige reorientar un estilo de desarrollo que margina este sector y sus trabajadores de las iniciativas y beneficios del crecimiento. La inmensa mayoría de las PYMEs no reciben o se les dificulta enormemente el acceso al crédito, ni a la asistencia técnica, ni menos a la capacitación de sus trabajadores. Muchas sufren las distorsiones y falta de transparencia de los mercados, lo que permite a grandes empresas y conglomerados, obtener rentas monopólicas indebidas.

Esto requiere, entre otros aspectos:

- Facilitar el acceso de la PYME a los instrumentos de asistencia técnica y capacitación. En el ámbito de la capacitación, se creará un fondo que permita la rápida devolución, por parte del fisco, de los gastos incurridos, de modo de hacer efectivamente accesible la franquicia existente. Se requiere también crear condiciones para que tecnologías más modernas lleguen a la PYME.
- Es necesario reforzar los instrumentos de apoyo a la PYME para acceder al sistema financiero y el Banco del Estado debe ampliar su rol de liderazgo en las operaciones hacia el sector.
- El compromiso de trabajadores y empresarios con la calidad, resulta clave para el desarrollo de la PYME, y a ello deberá contribuir el nuevo marco de relaciones laborales, la capacitación, y la aplicación de normas de seguridad e higiene.

- b) Política de fomento diferenciada. Se diferenciarán políticas específicas para al menos cuatro agrupamientos de pequeñas empresas, según nivel de desarrollo y modernización:
- Pequeñas empresas subcontratistas o proveedoras, articuladas en forma temporal o permanente a cadenas productivas. El propósito es elevar la calidad y productividad de los bienes y servicios que fabrican para grandes empresas contratistas, disminuyendo a la vez las distorsiones y asimetrías que impiden un mayor acceso a los incentivos públicos y beneficios privados que surgen de participar de estos subsistemas productivos. Esto implica una política de fomento que incentive la cooperación entre empresas privadas.
 - Pequeñas empresas que participan en mercados dinámicos, y que requieren de mayor acceso a paquetes de incentivos que estimulen su desarrollo y modernización. El propósito es desarrollar la capacidad emprendedora y de modernización de grandes contingentes de este tipo de empresas, en un ambiente de mayor asociatividad, cooperación y competencia.
 - Pequeñas empresas que participan en mercados en situaciones de rezago prolongado y que requieren acceder a programas de reconversión, que faciliten su racionalización, modernización y acceso a nuevos mercados.
 - Pequeñas empresas tradicionales y productores de subsistencia que operan en zonas y/o sectores con retraso estructural y que no reciben los estímulos del dinamismo macroeconómico general. Como caso especial se encuentran aquellas actividades asociadas a la extracción de recursos naturales que se enfrentan a situaciones de agotamiento, sobreexplotación o catástrofe.

Para los dos primeros grupos, la política de desarrollo debe basarse en perfeccionar instituciones e instrumentos de fomento productivo (tecnología, capacitación, acceso al crédito y acceso a mercados) y no debe excluir regulaciones de mercado que corrijan distorsiones de información, de monopolio natural en los insumos utilizados o problemas de propiedad, acelerando con ello la modernización de este subsector. Esta política debe incluir la organización gremial de los pequeños empresarios, para constituirse en actores sociales con voz e incidencia en el acontecer regional y nacional.

Asimismo, debe considerar la organización de los trabajadores que deben vincularse con el sindicalismo ya establecido.

Para los dos siguientes grupos, la política de desarrollo debe incluir compensaciones sociales que permitan un ritmo adecuado de reconversión y modernización. Ello implica diseñar nuevos programas que superen el clientelismo que no moderniza ni logra superar el estancamiento. Se trata de avanzar hacia una institucionalidad pública más eficiente, descentralizada y participativa que, considerando la dimensión social, impulse un estilo de desarrollo más progresivo.

- c) Fomento de la pequeña producción. Se requiere impulsar un programa nacional de fomento de la pequeña producción, que permita integrar al proceso de modernización productiva y a los frutos que de ello se derivan, a la microempresa urbana, la pequeña agricultura campesina, la pesca artesanal y la pequeña minería artesanal. Dicho programa debe considerar las siguientes prioridades:
- Asistencia técnica y capacitación. La asistencia técnica y la capacitación orientadas a pequeños productores debe ampliarse en su cobertura y eficacia, incluyendo los programas que actualmente impulsan INDAP, FOSIS, SERCOTEC, SENCE y otros organismos.
 - Financiamiento. El acceso al financiamiento para los pequeños productores requiere de mecanismos que se vinculen a una mayor participación del sector financiero privado en ello, de un rol más activo del Banco del Estado, de una elevación de las líneas de crédito a pequeños agricultores campesinos que actualmente cuentan con el apoyo de INDAP, y de la intermediación de ONGs y cooperativas de ahorro y crédito.
 - Inversión en infraestructura y conservación de recursos naturales. Para que mejore la participación de la pequeña producción en la economía, particularmente de aquella vinculada con la explotación de recursos naturales renovables o no-renovables, se requiere que el sector público privilegie o estimule inversiones en la conservación de recursos, en obras de riego, en infraestructura de caminos, en electrificación y urbanización.

- Racionalización administrativa y legal. Un alto porcentaje de pequeños productores opera informalmente, sin someterse a diversas regulaciones tributarias, jurídicas y administrativas, lo que afecta negativamente su inversión y la competitividad. Impulsaremos una racionalización y simplificación de la obtención de patentes, una descentralización de procedimientos relacionados con salud del ambiente y de ciertos planos reguladores que frecuentemente segregan a los microempresarios.
- Institucionalidad de apoyo: hacia un sistema integrado de fomento. Una diversidad de instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y del sector privado, están hoy involucradas, en forma dispersa, en los programas de apoyo a la pequeña producción. Por ello, proponemos un sistema integrado de fomento que permita masificar el apoyo, haciéndolo a la vez más efectivo. El sistema nacional de fomento de la pequeña producción, deberá constituir el marco de acción de la institucionalidad pública, permitiendo también la participación del sector privado.
- Descentralización. La política de fomento debe impulsarse descentralizadamente, con el triple propósito de movilizar recursos regionales y locales, de desarrollar más eficazmente las políticas de fomento, y de facilitar los énfasis sectoriales y locales que correspondan. Particularmente importante es que la región y el municipio desempeñen, en forma gradual, un papel de promoción de la pequeña producción, integrado a una estrategia de desarrollo comunal.
- Organización. Generaremos las condiciones que faciliten y contribuyan al desarrollo de la organización gremial y con fines económicos, de los pequeños productores.

4. Desarrollo Productivo y Desafíos Institucionales.

Nuestra propuesta implica un nuevo estilo de modernización tecnológica y organizacional que supone una transformación profunda de la institucionalidad económica pública y privada, en particular de la empresa. Caminar en tal sentido sugiere construir los consensos que permitan la reforma del Estado, la modernización de la empresa, la renovación del movimiento sindical y la apertura a la organización de los consumidores.

- a) Avanzar hacia una empresa moderna, participativa, flexible y con responsabilidad social. La empresa moderna es menos jerárquica, cede espacio a la innovación y busca transformar la información en ventaja competitiva. Los requisitos de mayor calidad y ciclos de vida más cortos en los productos demandan formas de organización laboral más flexibles, con trabajadores polivalentes y creativos, con capacidad de resolver problemas y no sólo de interpretar manuales. La eficiencia ya no radica sólo en menores costos. Cada vez más se define en la velocidad de respuesta frente a las oportunidades de mercado. Esa flexibilidad de las empresas depende de la organización del proceso de trabajo. El principal desafío tecnológico es la organización del proceso de trabajo que permita recoger la iniciativa y la creatividad laboral, con sistemas de información más avanzados, trabajo en equipo, capacidad de procesar información y estímulo a la innovación. No es posible incorporar estas nuevas tecnologías y mantener las relaciones laborales de viejo cuño. La capacitación, flexibilidad y motivación del trabajador corresponden a una triada indisoluble del actual desafío tecnológico.

Chile necesita avanzar hacia un nuevo modelo de empresa que combine productividad con bienestar de los trabajadores, dejando atrás la empresa autoritaria. Debe avanzarse hacia una empresa moderna que, buscando elevar la calidad de su producción, eleva también la calidad del trabajo. Debe quedar atrás el modelo de empresa autoritaria y taylorista, reforzado durante la dictadura y que aún perdura en muchos sectores, entorpeciendo el desarrollo. Empresas sin responsabilidad social frente a sus trabajadores y frente a los consumidores; gerencias centralistas que no dan espacios de participación, capacitación ni autonomía a sus trabajadores; que establecen distinciones odiosas e innecesarias privilegiando a un pequeño número de empleados estables y bien remunerados y precarizando el trabajo del resto con contratos informales, sin respetar incluso las normas laborales, al no permitir sindicatos o dificultando su funcionamiento.

Este tipo de empresa es socialmente ineficiente pues no es capaz de elevar la calidad ni la productividad. Si este tipo de empresa sigue predominando, no sólo constituiría un fenómeno socialmente injusto, además nos condenaría a un crecimiento sin equidad, frustrando las actuales oportunidades de desarrollo.

El nuevo modelo de empresa hacia el cual Chile debe avanzar, es una empresa privada y pública más participativa, con una organización más horizontal -es decir, con menos jefes-, menos autoritaria y que permite mayor autonomía responsable de sus trabajadores. Empresas que desarrollan una organización del trabajo en equipo, en grupos flexibles con trabajadores polivalentes que se rotan en diversas tareas, con acceso fácil a las gerencias; que reparten los aumentos de productividad en forma más equitativa entre trabajadores y empresarios; que buscan la flexibilidad, no en base a la precarización y rotación del empleo, sino en base a la alta capacidad y calidad técnica de su organización y trabajadores; que entienden la importancia del sindicato, como interlocutor válido, y de la negociación, como escenario de competitividad. El nuevo modelo de empresa es más acorde con el desafío de competitividad y con la segunda fase exportadora.

El desarrollo de una empresa moderna será posible en la medida de que también se desarrolle la sociedad civil en cual la empresa se desenvuelve. En este sentido, la existencia de un movimiento sindical fuerte, representativo y moderno es condición esencial para un desarrollo sostenido y para una democracia estable. En el mundo moderno, la integración de los trabajadores a los esfuerzos creativos y a los beneficios del progreso económico es un factor decisivo para conseguir los incrementos de productividad y competitividad que demanda una modernización para todos.

La contraparte de esto es el desarrollo de un empresariado también moderno, más dispuesto a la asociatividad, más capacitado para asumir un rol en materias de difusión tecnológica y capacitación, más propenso a invertir utilidades y la constante innovación, decididamente comprometido a compartir equitativamente con los trabajadores los incrementos de la productividad, en el marco de adecuadas condiciones de trabajo y de resguardo de la legislación laboral. Exige también un compromiso nacional con políticas sociales innovadoras que compensen los costos de una mayor flexibilidad laboral, con adecuadas políticas de seguro de desempleo, ligadas a educación y capacitación.

- b) Organización de los consumidores. Mientras mayor sea la capacidad de organización de los consumidores, con mayor rapidez se transmitirán sus demandas a las empresas, permitiéndoles a éstas reaccionar con oportunidad. Consumidores locales informados y exigentes constituyen un estímulo a la

innovación y modernización en la empresa y, por ello son un factor importante en la competitividad de nuestra producción y en la instauración de niveles crecientes de calidad. En tal sentido, estimularemos el acceso de los consumidores a la información que les facilite su accionar, junto con una legislación que proteja sus derechos.

- c) Reforma y modernización del Estado. Elemento articulador de esta propuesta es la necesidad de fortalecer la capacidad institucional e instrumental del sector público en materia de desarrollo productivo. En ese marco, cabe fortalecer la institucionalidad de fomento productivo y tecnológico, modernizando y reforzando el accionar de CORFO y Ministerio de Economía, perfeccionando y ampliando la gama de instrumentos que se aplican. Del mismo modo, la actual fase del desarrollo productivo y exportador demanda fortalecer la institucionalidad económica internacional, las actividades de regulación económica, en estrecho vínculo con las orientaciones de profundización del desarrollo productivo y tecnológico.

Esto es parte de un esfuerzo más global de reforma y modernización del Estado, haciéndolo más ágil y eficiente en lo económico y más democrático y descentralizado en lo político. Ello es necesario para conseguir una efectiva capacidad de regulación en los temas económicos, ambientales y un mayor peso en los temas sociales; un sector público más competente y calificado, con transparencia, controlabilidad y estrictas evaluaciones de resultados, una institucionalidad pública más descentralizada, con incentivos a la eficiencia y a la desburocratización, con sistemas de reclutamiento transparentes y en base a concursos públicos, remuneraciones más basadas en el mérito, con un servicio público estable, profesionalizado y más competitivo en sus remuneraciones con el sector privado.

5. Avanzar hacia una nueva fase del desarrollo científico y tecnológico, reforzando la educación y la capacitación.

Vivimos una época de revolución científica y tecnológica, apoyada en el manejo de la información y el conocimiento. Los países ganadores serán aquellos que más incorporen y difundan el progreso técnico en la base productiva y en la sociedad; aquellos que logren construir una competitividad estructural, apoyada en la incorporación y difusión tecnológica, conciliándola con el bienestar de las mayorías.

El conocimiento, expresado en educación, capacitación, ciencia y tecnología, es hoy el principal factor competitivo y el eslabón crítico del desarrollo económico y social. La competitividad auténtica requiere de políticas que induzcan una incorporación y difusión más acelerada del progreso técnico, robusteciendo la base empresarial, la internacionalización de sus operaciones y la articulación de los vínculos entre empresas de tamaños diversos; fortaleciendo la infraestructura tecnológica, favoreciendo las actividades de investigación y desarrollo en las empresas, la investigación cooperativa entre éstas y los vínculos entre empresas y centros tecnológicos.

El salto cualitativo en lo tecnológico supone concentrar esfuerzos en áreas específicas, otorgando más relieve a las negociaciones sobre transferencia tecnológica, al impulso para la generación y adaptación de tecnologías, coordinando los esfuerzos públicos y privados en investigación y desarrollo y promoviendo iniciativas subregionales que privilegien la cooperación tecnológica. Durante el próximo Gobierno, el esfuerzo de difusión y extensión deberá ocupar el centro de las preocupaciones en materia de política tecnológica y debe ser realizada a través de una estrecha cooperación público-privada.

- a) Una política tecnológica para la modernización productiva. Chile tiene que avanzar hacia una economía con una constante capacidad de innovación, acompañada por los cambios institucionales antes mencionados, en la empresa y en la institucionalidad pública. La modernización tecnológica debe integrar antes que excluir, debe recalificar y ampliar calificaciones antes que descalificar, debe ayudar a democratizar el poder antes que concentrarlo y debe tener como protagonistas a empresarios y a trabajadores. Si bien la modernización tecnológica establece bases para una cooperación de grado superior entre empresarios y trabajadores, en su proceso de implantación es una fuente potencial de conflicto, que no puede negarse sino que debe orientarse a soluciones negociadas.

Entendemos la difusión tecnológica como una estrecha cooperación pública y privada, entre empresas, universidades y centros tecnológicos, fomentando centros de difusión y demostración tecnológica, considerando la experiencia de la Fundación Chile y las iniciativas en marcha en las áreas de calzado, textil y vestuario.

En este ámbito, proponemos:

- * Perfilar prioridades públicas en ciencia y tecnología, con participación de la comunidad científica y tecnológica y de las organizaciones empresariales.
- * Aumentar el gasto público en investigación y desarrollo, con criterios de eficiencia y desempeño y estimular el privado con incentivos tributarios.
- * Favorecer gastos de las empresas en capacitación, agilizando la entrega del subsidio SENCE, ampliando la participación privada y las orientaciones de mercado en el SENCE.
- * Estimular sistemas de capital de riesgo para inversiones tecnológicas, profundizando la participación de la banca privada y multilateral en estas tareas.
- * Proveer estímulos especiales a exportaciones de ingeniería, servicios y a manufacturas intensivas en diseño.
- * Privilegiar políticas de difusión tecnológica y extensionismo industrial. Desarrollando una activa política pública de salir a buscar proyectos tecnológicos, difundiendo información comercial y tecnológica. Profundizar el Fondo de Asistencia Técnica, con consultorías para la modernización de procesos industriales en PYMES, la organización de viajes empresariales y laborales a empresas modernas en el exterior, a centros tecnológicos. Acelerar los procesos de normalización y de calidad.
- * Desarrollar una activa política de becas de postgrado, en función de las prioridades tecnológicas nacionales.
- * Implementar una política de compras públicas que facilite el desarrollo de proveedores en armonía con las condiciones de competencia internacional.
- * Promocionar compromisos con la inversión extranjera de asimilación tecnológica y desarrollo de proveedores de bienes y servicios con mayor contenido tecnológico.

- b) Capacitación y Formación Profesional. Las políticas y programas de Capacitación y Formación Profesional se orientarán de manera precisa a dotar a los trabajadores de las competencias necesarias para un incremento sostenido de su productividad y para una adecuada movilidad en el mercado de trabajo. Estas políticas se diseñarán en estrecha coordinación con las organizaciones de trabajadores y el sector privado y se ejecutarán vinculándose directamente con las empresas. Así se relaciona adecuadamente la oferta y la demanda de capacitación y formación profesional. El Gobierno debe jugar un papel activo de orientación de objetivos, promoción, coordinación, generación de reglas e incentivos institucionales y de regulación a través de sus servicios competentes.

La política de Capacitación y Formación profesional se desarrollará a través de las siguientes cinco iniciativas concretas. Una Campaña activa y permanente de tipo tripartita promovida por el Gobierno; La Creación de un Fondo Nacional de Capacitación; La Reforma del Estatuto de Capacitación y Empleo; La Generación de un Sistema de Certificaciones; y el Diseño de un Sistema de Identificación de Necesidades de Capacitación.

V. DIMENSIONES SECTORIALES DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO PRODUCTIVO

Como ya se señalara, propugnamos un estilo de desarrollo productivo integrador, competitivo y sustentable. Ello plantea como fundamental prioridad, lograr una concertación estratégica entre el sector público y privado respecto de como se sumará valor agregado, se encarará la difusión tecnológica y se asegurará la sustentabilidad ambiental. Con esta visión estratégica, proponemos a continuación lineamientos de políticas para cuatro grandes sistemas productivos (minero, agroindustrial, pesquero y forestal), en el entendido que el principal objetivo es desarrollar encadenamientos productivos hacia los servicios productivos, desarrollo de proveedores, producción de insumos intermedios y bienes de capital. Adicionalmente proponemos una política de transporte e infraestructura que juzgamos indispensable para un desarrollo productivo coherente con una fase superior de nuestro desarrollo exportador.

1. **Desarrollo y Modernización Industrial.**

La industria chilena se ha expandido vigorosamente en los últimos años y tiene un futuro promisorio, a condición de que eleve sistemáticamente su nivel tecnológico y organizacional, profundice su vinculación con el procesamiento de recursos naturales y las exportaciones, fortalezca su articulación con las empresas que proveen servicios productivos y desarrolle nuevas habilidades, es decir nuevos productos y procesos para nuevos mercados. Habiendo vivido un largo período de racionalización autoritaria, el principal desafío de la industria es avanzar en su desarrollo, modernización y en algunos casos reconversión. Hay nuevas oportunidades, gracias a la integración de Chile al mercado mundial donde se destaca América en su conjunto. Pero hay también nuevos desafíos que surgen de la creciente competencia internacional y la imposibilidad práctica de seguir creciendo en base a recursos naturales baratos y salarios bajos.

Proponemos incorporar la política industrial como una nueva dimensión de la política económica. Sus propósitos básicos son consolidar los encadenamientos productivos en torno a exportaciones, desarrollar la PYMI como uno de los principales actores de una especialización industrial flexible, enfrentar los procesos de reconversión industrial y acometer una agresiva política tecnológica, centrada en la difusión y en la extensión industrial.

En definitiva se trata de crear una política industrial asociada al mercado, que intenta crear nuevas capacidades, ayudando al sector privado a superar obstáculos e incorporando la capacitación como una de sus dimensiones claves.

Las instituciones e instrumentos de la política industrial deben ser validados por el mercado. Esto supone una estrecha cooperación entre los sectores públicos y privado. Asimismo, requiere de la participación activa del movimiento sindical, que debe participar en el proceso de consultas en el cual gobierno, empresarios y sindicatos pueden llegar a acuerdos estratégicos.

2. **Promoción de Servicios Modernos.**

Como se ha mencionado en los puntos referidos a segunda fase exportadora y política tecnológica, el desarrollo de los servicios productivos modernos es un factor crucial de la competitividad internacional y de las posibilidades de mejorar la calidad de vida

de los chilenos. Postulamos la adopción de incentivos tributarios y promocionales que estimulen la producción y exportación pionera de servicios y que favorezcan la inclusión de servicios nacionales de ingeniería, diseño, consultoría en las cadenas de exportación.

El fomento de una amplia cobertura social de servicios modernos, como las telecomunicaciones, por ejemplo, no sólo constituye una prioridad productiva y de competitividad, sino también responde a una demanda por ciudadanía e integración social. En ese sentido, las políticas sociales habrán de incorporar con más fuerza la preocupación por apoyarse en estos servicios, democratizando el acceso a la información y las comunicaciones.

3. **Más y Mejor Política Minera para Chile.**

No obstante la evidente y saludable diversificación experimentada por la economía chilena, la minería continúa siendo una actividad gravitante para el país: representa casi la mitad de las exportaciones nacionales, aporta cerca de 7 puntos al Producto Geográfico Bruto y, debido tanto a las ventajas comparativas "naturales" como a aquellas "construidas" por los chilenos, es uno de los sectores más dinámicos para atraer la inversión extranjera. Además de ser el primer productor mundial de cobre, el país es también líder en producción de salitre, el segundo en carbonato de litio, yodo y molibdeno y se ubica entre los diez primeros en oro.

La modernización de la minería y los enlaces que pueda generar en materia de demanda de equipos y bienes de capital, servicios de ingeniería y diseño, constituyen un factor clave en la modernización e internacionalización productiva del país. Por lo mismo, se requiere una activa presencia internacional en los diversos ámbitos internacionales relacionados con la producción, consumo, tecnologías y negociaciones de nuestros minerales.

- a. **Empresas del Estado.** Favorecemos la modernización de las empresas estatales del sector, rechazando tanto su privatización como el inmovilismo que les impide aprovechar su importante potencial de negocios. Las empresas estatales, deben estar en condiciones de actuar como cualquier otra compañía privada, sometidas a las mismas reglas del juego, exigencias, fiscalizaciones y tributos. Ni más, ni menos.

Postulamos una gestión descentralizada, para CODELCO - CHILE, que permita una administración ágil con controles eficaces. Dotarlo de una visión de largo plazo en base a criterios empresariales y de Estado. Proponemos permitir la participación de privados, en particular de los propios trabajadores de Codelco-Chile o de los que cotizan en Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), en aquellos proyectos en que por falta de financiamiento no se puedan ejecutar siempre que no se refieran a los yacimientos en actual explotación o a los declarados de reposición.

Codelco-Chile deberá articularse del mismo modo que sus competidores, de manera que utilizando todas las ventajas financieras y de organización a que ellos recurren. Sólo así aseguraremos que no adolezca de ninguna desventaja proveniente de su carácter estatal. En consistencia con este criterio es necesario derogar el impuesto específico que grava el 10% de las ventas de la Corporación en favor de las fuerzas armadas. El financiamiento de los institutos armados debe garantizarse a través de los mecanismos propios del Estado y no de una empresa productiva.

Respecto de la Empresa Nacional de Minería (Enami) propiciamos que sus actividades industrial y comercial, se administren de modo independiente a la de fomento. Esta última deberá adquirir un presupuesto propio y tener un carácter autónomo, descentralizado y constituirse en la actividad esencial de la empresa.

Respecto de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) y considerando el agotamiento de sus yacimientos, planteamos que debe transformarse en una empresa petrolera con base internacional, aprovechando su experiencia y tecnología para buscar, en asociación, negocios petroleros en otros países.

- b. Chile: líder en gestión ambiental minera: La sustentabilidad de la minería chilena en el largo plazo sólo será posible si se incorpora la protección del medio ambiente en su gestión. Ello requiere disponer de normas ambientales claras y estrictas, con instrumentos de gestión modernos y eficientes y una institucionalidad ambiental que establezca políticas, autorice, norme, controle y fiscalice.

Proponemos tres líneas de acción para transformar a Chile en un país líder en gestión ambiental minera:

- * Resolver los problemas ambientales más urgentes del sector. Iniciar los planes de descontaminación en las fundiciones de El Teniente y Paipote y continuar con las iniciativas en ejecución en Ventanas y Chuquicamata. Realizar planes de Descontaminación Marina por las faenas e instalaciones mineras. Dictar un Reglamento que regule las emisiones de arsénico. Apoyar con programas especiales de desarrollo local a las comunidades que han sufrido los efectos de la contaminación minera.
 - * Todos los proyectos mineros nuevos deberán contar con un permiso ambiental como requisito previo para su ejecución. El permiso ambiental deberá ser otorgado mediante un sistema administrativo ágil, eficiente y técnicamente calificado.
 - * Una contraparte institucional sólida y participativa en el Estado para realizar una gestión ambiental eficiente y cumplir con las aspiraciones ciudadanas en materia ambiental. Favorecemos alguna forma de Superintendencia del Medio Ambiente como organismo que regule y fiscalice el accionar del sector productivo, con el objeto de cumplir las normas ambientales dictadas por los diversos Ministerios para proteger la salud, la agricultura, la pesca, los recursos forestales, la naturaleza, las aguas, etc.
- c. Mayor valor agregado. Las exportaciones de tecnología minera o de productos con mayor valor agregado, bajo la forma de insumos, bienes de capital y servicios aún representan una pequeña fracción, pero ascendente, de las ventas del país en el exterior. Una condición para que la minería pueda reforzar esta tendencia es incorporar progresivamente desarrollos tecnológicos locales, permitiendo captar en Chile el mayor retorno ligado al valor agregado creciente. Proponemos reforzar el Programa "Chile exporta Minería", para apoyar las exportaciones de bienes, equipos y servicios para la minería. Realizar esfuerzos conjuntos con el sector privado para atraer inversionistas a aquellos rubros donde se genera mayor valor agregado.
- d. Apoyo a la pequeña minería. Los productores mineros en Chile constituyen un grupo muy heterogéneo, que va desde empresas con autonomía comercial,

financiera y de gestión, y que no requieren de apoyo estatal, hasta las pequeñas empresas que trabajan en forma precaria y transitoria, dependiendo de su relación con Enami. Las acciones de fomento del Estado deben orientarse prioritariamente a la integración del pequeño minero en el mercado. Generando mecanismos que les den acceso al crédito del sector financiero. Promoviendo su organización para incorporarse a programas de transferencia tecnológica. Iniciar programas de capacitación empresarial, tecnológica, ambiental, geológica, de seguridad minera.

Continuar con mayores recursos el Programa de Apoyo y Modernización de la Minería Artesanal, que ha dado muy buenos resultados durante el Gobierno del Presidente Aylwin.

4. Desarrollo Integral y Sustentable del Sector Pesquero.

Tras una década de gran dinamismo, aumento significativo de su potencial productivo, diversificación de sus productos y aumento de su presencia en los mercados internacionales, el sector pesquero ha enfrentado nuevos desafíos en los últimos tres años, derivados de las restricciones substantivas en la disponibilidad de algunos de los recursos pesqueros que constituyeron el eje de su desarrollo anterior -pelágicos de la zona norte, crisis de las pesquerías demersales de la zona sur austral- y en general, una disminución de los rendimientos en los caladeros principales.

Una buena coyuntura de precios internacionales, la diversificación de productos y áreas de pesca, la expansión de la pesca de jurel y la duplicación de los cultivos de salmón han permitido a Chile mantener su presencia e incluso mejorarla a nivel mundial. Sin embargo, continúa siendo tarea central del sector garantizar la sustentabilidad de los recursos en el mediano y largo plazo, introducir las innovaciones tecnológicas en la flota y planta que permitan un mayor aprovechamiento de los recursos disponibles y una mejor inserción internacional y, disminuir la heterogeneidad productiva y laboral al interior del sector a través de un mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y laborales del sector pesquero artesanal y de los pequeños y medianos empresarios.

En ese sentido, nuestras áreas de política se concentrarán en:

- a. Plena implementación de la Ley General de Pesca y Acuicultura, la cual a pesar de sus insuficiencias, que será necesario corregir, ofrece nuevos espacios para avanzar en una mayor garantía de una explotación racional de los recursos, desestimule la sobreinversión, promueva el desarrollo de pesquerías potenciales y un mayor conocimientos del estado de los recursos, así como, garantice la plena participación informada de los trabajadores, empresarios y gobierno en sus niveles regionales, zonales y nacionales.
- b. Pleno aprovechamiento de los recursos pesqueros, a través de:
- promover la diversificación y el acceso a mercados finales, mediante un aumento de la calidad y presentación de los productos, creación de nuevos espacios de confianza entre clientes y productores, diversificación de productos y profundización de los eslabonamientos productivos e integración con otros sectores productivos, articulación y acuerdo entre productores. PROCHILE debe jugar un rol central en la articulación entre productores y entre productores y compradores.
 - estímulo al desarrollo científico y tecnológico en la industria, uniendo los esfuerzos públicos y privados, que respalden un mejoramiento de la flota, de las plantas procesadoras, en los sistemas y artes de pesca y, en el desarrollo de nuevas pesquerías y áreas de pesca.
 - implementación de un sistema nacional de control y certificación de calidad, apoyándose en la infraestructura e Institucionalidad existente, diseñando un mecanismo de normalización y fomentando el uso de conceptos modernos de control de proceso.
- c. Apoyo al sector pesquero artesanal, a través de tres áreas de política:
- política desarrollo de la pesca artesanal que potencie la capacidad empresarial y profesionalización de los pescadores artesanales, que impulse las tareas de coordinación sectorial e institucional del Fondo de Fomento de la Pesca Artesanal, que promueva el uso del Fondo de Investigaciones Científicas en investigaciones científicas, tecnológicas y de gestión que potencien el uso pleno de la zona de reserva y las áreas de manejo destinadas a la pesca artesanal.

- desarrollo de áreas de manejo y explotación a nivel local.
- promoción de nuevos mecanismos de financiamiento: estructurar líneas de crédito, modificar las normas sobre garantía y evaluación de riesgos, incentivar la creación de fondos de capitalización propios.
- d. Incorporación del concepto de áreas costeras de desarrollo, que se traduzca en acciones de desarrollo productivo evaluando externalidades y sinergias sectoriales, que evite los impactos negativos del desarrollo pesquero sobre otros sectores (turismo, por ejemplo) así como de otros sectores sobre el desarrollo pesquero (emisiones y descargas industriales).

Implementación de una política nacional de fomento marítimo pesquero, que permita un posicionamiento efectivo en área adyacente a la zona económica exclusiva.

- e. Perfeccionamiento de la institucionalidad pública pesquera, reestructurando la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura en función de los nuevos desafíos derivados de la aprobación de la Ley General de Pesca y Acuicultura, de su coordinación con el Servicio Nacional de Pesca, y de una reevaluación del rol de DIRECTEMAR.
- f. Mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores, resolver los problemas de previsión social y acceso a la salud de los pescadores artesanales, de reconversión de tripulantes de naves especiales, de condiciones de seguridad e higiene en las embarcaciones y en las plantas.

5. Desarrollo y Reconversión Agrícola.

Se aprecia una tendencia negativa para un importante segmento de la agricultura nacional. Por otra parte, la viticultura, las actividades forestales y la industria procesadora de frutas y hortalizas, son en la actualidad sectores muy dinámicos, tanto en términos de inversiones e innovación tecnológica como en cuanto a su producción y presencia creciente en los mercados externos. El sub-sector realmente crítico es el de los cultivos anuales, el cual muestra descensos significativos de siembras desde 1986-87 hasta la fecha.

A pesar del notable incremento de los rendimientos por hectárea, se ha producido una fuerte disminución de la rentabilidad en la mayoría de los cultivos anuales, la que obedece a la devaluación del dólar y consiguiente competencia con productos importados. Es el caso de las oleaginosas que prácticamente han desaparecido del paisaje agrícola nacional, pero también del arroz, lentejas, maíz y trigo.

Las consecuencias más negativas de esta situación responden al empleo de las zonas rurales, la economía de la agricultura campesina y la de unas 130 comunas agrícolas. Los cultivos anuales ocupan más de 30 millones de jornadas/año, empleo superior al que genera toda la minería nacional. Ellos constituyen la fuente de trabajo principal para la mayoría de las comunas, desde Talca hasta Chiloé. Gran parte de las 200 mil familias de productores campesinos dependen de los cultivos tradicionales, los que además de ser su sustento directo, son la base de sus ingresos monetarios. Para el comercio, el transporte y la pequeña industria de decenas de comunas rurales, el trigo, papas, papas o arroz son la base de su existencia.

Los grandes esfuerzos realizados por el actual Gobierno para incrementar los programas de crédito, transferencia tecnológica e inversiones en beneficio de la pequeña agricultura, pierden toda su efectividad en la medida que continúe el deterioro de los cultivos tradicionales y no sean reemplazados por nuevas opciones productivas.

- a. Una Propuesta de Reconversión de la Agricultura Tradicional. La reconversión busca transformar la estructura productiva hacia rubros más competitivos en el mercado internacional y nacional, junto a cambios significativos de productividad y calidad que garanticen esta mayor competitividad. Conviene recordar que han debido transcurrir 20 años para lograr el reemplazo de 100 mil há. de cultivos anuales desde la III a la VII Regiones, por huertos frutales; en circunstancias que ahora se trata de buscar usos alternativos a una fracción significativa de 1 millón de há. de cultivos tradicionales. Este sólo puede ser un proceso gradual de sustitución.

No es fácil proyectar nuevas opciones productivas frente a los cultivos básicos, sobre todo porque la mayor competitividad deberá introducirse en territorios más aislados de los puertos e infraestructura carretera, ecológicamente más complejos y con menor presencia empresarial, que los de reconversión pasada (los ahora frutícolas valles de Aconcagua, el Maipo, el Tinguiririca o el

Mataquito). Por otro lado, ganar voluminosos mercados externos como los de uva y la manzana fresca en el pasado, ahora no parece posible. Muchos países del Tercer Mundo y de Europa del Este, están volcados a la conquista de mercados agrícolas, con gran apoyo fiscal y ventajas de cercanía que Chile no tiene. El crecimiento futuro dependerá de la diversificación y cobertura de muchos pequeños nichos de mercado, con gran flexibilidad de oferta, fuerte acento en el control de calidad de los productos y clara conciencia ambiental; evolución que deberá ser acompañada de un desarrollo tecnológico de gran envergadura.

Una nueva fase de expansión agrícola se construirá en base al aprovechamiento responsable del bosque nativo, a nuevos productos horto-frutícolas procesados, a maderas elaboradas, cortes finos de carne, flores, especies frutales exóticas, vinos y licores de calidad, quesos finos, etc.. Todo lo cual implicará una estrecha articulación entre industria y agricultura, la reestructuración de la investigación agropecuaria, un severo control de la calidad normado por el Estado y una gran flexibilidad de los agentes sectoriales para adecuarse a escenarios internacionales en permanente cambio.

Lograr estos objetivos requiere de medidas específicas de apoyo a los cultivos tradicionales. Considerando el potencial de competitividad de los rubros más vulnerables de la agricultura nacional y las proyecciones de los subsidios agrícolas externos, se deben establecer los mecanismos de incentivo a la reconversión. Ellos deben contemplar una política de discriminación positiva en favor de la agricultura campesina para su plena integración a los mercados y fomentar la capacitación técnica de la fuerza de trabajo del sector y el mejoramiento de sus condiciones laborales.

- b. La Valorización del Espacio Rural. En los espacios rurales de nuestro país viven 2,5 millones de chilenos, es un medio natural próspero en variados recursos y donde paradójicamente existen los más altos índices de pobreza y envejecimiento de su población.

El desarrollo equilibrado de las regiones, la democratización y la lucha contra la pobreza, la preservación de los recursos naturales y las bases de un crecimiento sustentable para nuestro país, están fuertemente correlacionados con la expansión del producto agropecuario y forestal, como también con un modelo equitativo de desarrollo rural, sustentado por toda la sociedad chilena.

El desarrollo de producciones agropecuarias y forestales competitivas y sustentables, complementadas por actividades rurales no agrícolas como la Pesca, el Turismo o la Pequeña y Mediana Industria en las regiones rurales postergadas, es la salida que proyectamos. Ello exigirá un conjunto de inversiones en infraestructura (riego y caminos) de incentivos a la inversión rural, de créditos y de investigaciones, que el sector privado y público deberán abordar concertadamente, tal como en el pasado lo hicieron para la reconversión forestal.

Sugerimos crear una institucionalidad responsable de dar conducción al proceso de desarrollo rural, junto al tema de la descentralización, el rol de los municipios y la participación de los habitantes rurales. Esta deberá definir y ejecutar una política de asentamientos humanos en el espacio rural y de inversiones en infraestructura de servicios (electricidad, agua potable, salud, educación, etc.); como también proveer los incentivos para la retención de los jóvenes rurales y su formación como agentes de modernización.

6. Desarrollo del Sector Forestal.

Propiciamos la utilización sustentable de los bosques naturales, asegurando además el pleno uso de los suelos aptos para el cultivo de bosques, a través de la forestación. Ello garantiza una oferta continua de este recurso y su contribución a la calidad del medio ambiente urbano, a la defensa del suelo, como regulador de los recursos hídricos. Para ello, se requiere articular estas medidas a través de los conceptos de ordenamiento territorial y manejo de cuencas hidrográficas.

Favorecemos el crecimiento continuo y diversificado de la industria forestal, con base en la innovación tecnológica, la modernización de la pequeña y mediana empresa forestal, de modo a producir bienes con mayor valor agregado e impulsando el desarrollo de nuevos mercados externos.

Es necesario revisar, adaptar y mejorar la institucionalidad vigente a fin de reforzar el rol que debe cumplir el Estado en el sector. En particular la necesidad de interlocución con el sector privado, el fomento de actividades forestales prioritarias; el desarrollo rural, la protección de los recursos bosques y suelo, el control y la

fiscalización, la coordinación de la investigación, la transferencia tecnológica, la generación de estadísticas sectoriales y el conocimiento de los recursos.

- Optimizar el uso de Recursos Forestales. Conservar y utilizar los recursos forestales por medio de la silvicultura. A través de la técnica silvícola conseguir que el recurso entregue su máximo potencial productivo cumpliendo al mismo tiempo sus funciones protectoras y sociales. Promover el conocimiento del patrimonio forestal del país de modo a facilitar su utilización y su control.

- Forestar los terrenos descubiertos, para detener procesos de erosión y desertificación; proteger márgenes de ríos, lagos y lagunas y áreas con pendientes fuertes; proteger y mejorar el entorno urbano; asegurar la protección de cuencas hidrográficas, asegurar el abastecimiento y crecimiento de la industria y suplir las necesidades de leña de la población.

Intensificar la ordenación de las plantaciones forestales mediante la silvicultura, para optimizar el aprovechamiento de los suelos, incrementar las reservas de materias primas, industrial, defenderlas contra incendios, plagas y enfermedades y asegurar el cumplimiento de la función protectora de estos bosques.

- Desarrollo de la Industria Forestal y Mercados. Apoyar la modernización de la pequeña y mediana empresa forestal. Aumentar la capacidad de infraestructura en caminos, puertos y ferrocarriles acorde con el creciente nivel de la inversión forestal industrial. También se deben perfeccionar los mecanismos para incentivar a los privados en la inversión y la gestión de infraestructura para el transporte.

Apoyar el crecimiento del mercado interno de productos forestales, mejorando la oferta de elementos constructivos que utilizan la madera aserrada y sus productos, en forma competitiva con otros materiales. Fomentar un cambio estructural en el mercado de la vivienda para incentivar el aumento de la calidad de la construcción.

- Preservar el Medio Ambiente. Proponemos la formulación de planes de manejo integrado de cuencas hidrográficas de modo de controlar su funcionamiento ordenado, reduciendo en especial la irregularidad de sus flujos para prevenir desastres naturales, así como la sedimentación de los cuerpos de agua.

Mejorar la calidad y la capacidad productiva y protectora de los bosques naturales, a través del manejo forestal y el fortalecimiento del Sistema de Areas Silvestres Protegidas del país, complementando su distribución geográfica y cobertura ecológica, e incorporando al sector privado en su gestión operativa. Prevenir, mitigar y compensar los impactos ambientales no deseados de las actividades forestales productivas. Prevenir y reducir la contaminación de aguas, aire y suelos y la emisión de ruidos por faenas silvícolas y actividades forestales industriales. Facilitar el acceso de la población al goce de los valores paisajísticos y recreacionales de los bosques.

7. Infraestructura y Transporte.

Los servicios de transporte e infraestructura que demanda el desarrollo del país deben considerar tanto criterios de rentabilidad social como de distribución regional y su operación debe ser consistente con la protección del medio ambiente y la seguridad de las personas.

- a. Continuidad con el trabajo del Gobierno de la Concertación. El Gobierno del Presidente Aylwin ha hecho un importante esfuerzo por identificar las necesidades más urgentes de infraestructura, y satisfacerlas en la medida que lo han permitido la disponibilidad de recursos y las restricciones técnicas. En el corto período de la transición se ha logrado elaborar programas de desarrollo de infraestructura, y se ha iniciado la materialización de proyectos destinados a superar las falencias más agudas. Es preciso por lo tanto que el próximo Gobierno de la Concertación dé continuidad a este esfuerzo y aproveche su impulso, con las reorientaciones que la realidad vaya demandando, pero sin alterar las metas ni los objetivos para los cuales fueron definidos.
- b. Los nuevos desafíos del sector infraestructura. Perseverar en el camino del desarrollo, requiere una visión renovada del sector infraestructura y un cambio conceptual que pasa por abandonar una concepción del Estado, en cuanto a:
 - entenderlo como el único proveedor y gestor de infraestructura.

- que ésta se encuentra a disposición de los usuarios a bajo costo directo y el financiamiento para su conservación y ampliación proviene de fondos generales de la nación.
- que el sector transportes debe ser sometido a una situación impositiva que no guarda relación con el uso que éste hace de la infraestructura ni con las inversiones en su conservación y ampliación.

Esta visión pudo tener méritos en el pasado, cuando las condiciones económicas exigían un impulso inicial, sobre todo en infraestructura y que sólo el Estado parecía en condiciones de asumir, pero debe ser abandonada a la brevedad, como ha ocurrido en otros sectores de la economía. Persistir en tal esquema conlleva a una sobredimensionada burocracia estatal que, de manera centralizada y sin contrapeso, decide cuál, dónde y cuánta infraestructura se construye. Los criterios con que se asigna una enorme cantidad de recursos no pocas veces ignoran los requerimientos de la demanda de infraestructura de los sectores productivos, que incluso están dispuestos a pagar por obtener un mejor nivel de servicio.

Los cambios a introducir en el sector giran en torno a la idea central de crear las condiciones para que comience a funcionar una dinámica de racionalidad económica en su seno.

Creemos que no existe actualmente una adecuada vinculación entre quienes prestan los servicios de transporte (los operadores) y las decisiones de inversión en infraestructura. En efecto, los criterios con que se define la cantidad de infraestructura a proveer están condicionados al otorgamiento de subsidios (fondos públicos) para su construcción. Con ello se incentiva la demanda, lo que representa el primer indicio de falta de racionalidad económica en las decisiones de inversión, generando un círculo vicioso de la infraestructura (aumenta la demanda, se provee más infraestructura, no se cobra lo suficiente por su uso, no ingresan fondos para financiar las obras ni se regula la demanda, se satura la infraestructura, se presiona por mayor inversión). Adicionalmente, esta situación incentiva el uso de recursos en nuevas inversiones y desincentiva el gasto en mantenimiento y en mejorar la gestión de lo ya construido.

Por lo tanto, es imprescindible vincular la provisión de servicios con la provisión de infraestructura, con el fin de otorgar racionalidad económica al proceso. Es cierto que actualmente los usuarios de la infraestructura pagan importantes gravámenes (cuya recaudación supera largamente el monto de mantenimiento e inversión), pero los fondos recaudados se destinan a gastos en otros sectores, y los tributos no guardan relación con la utilización, ni el nivel de servicio que les ofrece la infraestructura. Se trata que los usuarios paguen por lo que obtienen y que reciban como nivel de servicio justamente lo que es posible proveer con los recursos que éstos aporten.

El "déficit" de infraestructura no se supera solamente aumentando la inversión en infraestructura. Es efectivo que se requiere invertir más, pero ello no podrá ocurrir en las magnitudes necesarias, sin readecuar apropiadamente al sector y obtener financiamiento. Más aún, es factible afirmar que las posibilidades reales de generar una mayor inversión en infraestructura están condicionadas a la reestructuración del sector, puesto que en las actuales condiciones no será posible generar ni gastar los mayores recursos que se requieren. El actual ordenamiento del sector conlleva trabas económicas, financieras y administrativas que inhiben las probabilidades de aumentar la inversión, pública y privada.

- c. Activar el rol del Estado. El Estado tiene un rol insustituible en cuanto a ordenar el sector y crear los incentivos correctos, acción que va más allá de dónde y cuánto tarifificar y privatizar. Se deben crear los mecanismos adecuados y articular a los actores para que las acciones ocurran. Además el Estado tiene un rol indispensable en cuanto a corregir distorsiones y controlar las externalidades. Adicionalmente, se requiere una adecuada gestión de aquellos bienes públicos de uso compartido, asegurando la equidad en el acceso (lo que no implica gratuidad) y crear los mecanismos de planificación territorial y de inversiones para orientar el desarrollo armónico de los sistemas de transporte, el uso del suelo y las necesidades sociales.
- d. Readecuación de la institucionalidad del sector de Infraestructura. La actual institucionalidad del sector transporte presenta problemas de dispersión, superposición y vacíos. A la luz de la realidad actual, no parece existir justificación funcional, sino sólo histórica, para mantener el concepto de "sector infraestructura", y menos aún para aglutinar bajo esta definición las

atribuciones sectoriales de los diferentes ministerios y reparticiones públicas en materias de transporte, puesto que ello no se corresponde con un esquema coherente.

La readecuación de la institucionalidad del sector debe considerar los siguientes criterios:

- * Reemplazar el accionar de los ministerios cuya atención fundamental se orienta a la construcción de obras por corporaciones públicas ad hoc, o al menos retirar de dichos ministerios las funciones de construcción, para radicarlas en corporaciones regionales descentralizadas.
- * Con el fin de evitar la existencia de incentivos indeseables, existen ciertas funciones que deben radicarse en instituciones distintas, tales como la planificación de inversiones y la construcción. Las funciones y mecanismos de planificación y evaluación de proyectos deben ser independientes de las funciones relacionadas con la construcción de obras, evitando que la evaluación pase a ser una mera actividad de justificación de lo que ya se ha decidido construir.
- * Es necesario descentralizar el aparato estatal, creando corporaciones regionales y locales preocupadas de identificar sus propias necesidades de infraestructura y de conseguir el financiamiento necesario. Dicho financiamiento tendrá diversas fuentes, tales como asignaciones del gobierno central, concursos por fondos estatales, fondos privados interesados en inversiones específicas y tarificación directa en los casos en que ello sea posible.
- * Proveer los mecanismos legales para permitir la incorporación del sector privado en la construcción y administración de la nueva infraestructura.
- e. Promover la participación del sector privado en inversiones en infraestructura. La falta de racionalidad económica en el proceso de generación de la infraestructura, la disgregación de atribuciones que exhibe nuestro esquema institucional en este sector, y la carencia de un sistema de planificación de largo plazo que garantice la estabilidad de las inversiones, no genera un real interés del sector privado en inversiones en infraestructura.

Un caso que escapa a esta situación es el sistema portuario: las tarifas que se cobran por el uso de los puertos permiten financiar el mantenimiento y gran parte de los aumentos de capacidad. Además existe un marco que -aunque perfeccionable- otorga garantías básicas para asegurar la estabilidad de las inversiones, niveles tarifarios competitivos por parte del sector público y adecuada rentabilidad para la recuperación de la inversión. De ahí el interés del sector privado en construir puertos o en la privatización de los existentes.

En este sentido, la ley de concesiones constituye una iniciativa de gran importancia, pero que inserta en un ambiente más apropiado despertaría mayor interés del sector privado. En vialidad especialmente es donde resulta imprescindible abordar los cambios institucionales, administrativos y financieros con el fin de racionalizar los procesos de utilización, operación, financiamiento, mantenimiento y provisión de la infraestructura.

Ello pasa, entre otras cosas, por diferenciar claramente qué parte de los gastos en que incurren los operadores y usuarios (aranceles, permisos de circulación, impuestos a los combustibles, etc.) son tarifas que deben ingresar directamente como aporte al financiamiento del sistema y cuanto corresponde a impuestos que son ingresados a las arcas fiscales. Estamos ante un sector de la actividad económica nacional que se encuentra gravado con una carga tributaria que no tiene eco en las inversiones o retornos de estos tributos sobre el sistema. El sector transporte no puede seguir siendo tratado como el factor de ajuste, si aceptamos que se trata de una actividad clave para el desarrollo nacional.

f. Propuestas Sectoriales.

* Vialidad

La nueva institucionalidad del sector vialidad debe ser compatible con objetivos de descentralización de la operación, de obtención de fuentes de financiamiento adicionales a las actuales, de participación del sector privado y eficiencia de la gestión vial. Proponemos la creación de una Corporación Vial, a cargo de una Red Nacional, y trece corporaciones viales regionales, cuya función principal sería la administración de las redes regionales.

Proponemos un esquema de financiamiento que aumente significativamente la importancia de la tarificación directa, lo que requiere del establecimiento de mecanismos presupuestarios que permitan distinguir que la recaudación así obtenida corresponde a un ingreso derivado de la venta de servicios viales y no a impuestos que van a fondos generales de la nación.

• Puertos

Hacia el año 2000 será necesario aumentar significativamente la capacidad portuaria. Ello, aún considerando que en el período 1990-97, el sector público invertirá US\$ 114 millones en proyectos portuarios y que el sector privado efectuará inversiones por montos cercanos a US\$ 200 millones.

Dado que las oportunidades de inversión en puertos superan ampliamente la disponibilidad de recursos con que podría contar EMPORCHI, es necesario idear mecanismos de participación del sector privado en tales inversiones. Ello demanda un marco estable y atractivo para ello, otorgando condiciones para la recuperación de la inversión mediante el cobro de tarifas que reflejen los costos reales de inversión. Parte de este marco debe contemplar una definición de inversiones del sector público en puertos para el mediano plazo, condiciones estables de concesiones marítimas, competencia leal por parte de los puertos estatales, inexistencia de subsidios a puertos específicos, y un sistema de tarificación predecible para los puertos estatales.

EMPORCHI es una empresa eficiente, que financia sus costos a nivel del sistema completo de puertos que administra, con una rentabilidad superior al 10% sobre el valor de sus activos. Sin embargo, existiendo desde ya una adecuada competencia en las operaciones de movilización de carga, el paso siguiente es generar condiciones de competencia entre puertos, para incentivar el desarrollo del sistema portuario nacional en términos competitivos. Por otra parte, considerando el régimen jurídico, el sector privado sólo podría ser concesionario de los frentes costeros y de las instalaciones construídas por ellos en ese espacio, ya que constituyen un bien nacional de uso público.

• Transporte Aéreo

El sistema de cielos abiertos sujeto a reciprocidad funciona bien, en general. Se requieren algunos ajustes para enfrentar las nuevas realidades derivadas de la consolidación de megaempresas y de la formación de bloques de Estados para la negociación de derechos de tráfico.

Los mercados interno e internacional han venido experimentando importantes crecimientos en pasajeros y carga. Todo hace prever que tal tendencia persistirá, presionando sobre la capacidad de los aeropuertos, especialmente en lo referido a terminales de pasajeros y carga e instalaciones para actividades conexas y equipamientos a la navegación y control de tráfico aéreo. También aquí la meta estratégica es introducir racionalidad económica en el área de gestión de aeropuertos y control de tráfico aéreo, de modo que haya una relación adecuada entre costos y beneficios de las inversiones, precios consistentes con los costos reales e incentivos a la eficiencia, estimulando la competencia donde sea posible.

Para ello es imprescindible una modernización institucional, institucional en que se delimiten claramente las funciones que son de distinta naturaleza, se agrupen las que son similares y se descentralice todo lo posible.

* Transporte Urbano

A pesar de un aumento masivo de la tasa de motorización, el sistema de transporte se está haciendo cada vez más atrasado en relación a las crecientes necesidades de sus usuarios. Los tiempos de locomoción colectiva se están haciendo muy elevados y ello afecta especialmente a los sectores de ingresos más bajos, que viven más lejos de sus trabajos, utilizan calles de menor capacidad y acceden a servicios de menor nivel.

Por ello es urgente y necesario concebir planes de desarrollo de infraestructura para el transporte público de mediano y largo plazo, consistentes con las políticas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial y los requerimientos de protección de medio ambiente. Estos deben considerar la provisión de espacios vitales de uso exclusivo para buses, la construcción de

sistemas de transporte masivo (metro) donde la demanda lo justifique. Estos planes deben cimentarse en un gran acuerdo entre todos los actores involucrados (gobierno, sector privado, comunidad), lo que garantizará su éxito en el largo plazo.

Transporte Ferroviario

En este sector se introdujeron importantes modificaciones legales, administrativas, financieras y organizacionales para dotarlo de un ambiente propicio de racionalidad económica e institucional, y así incentivar la participación del sector privado. Sobre la base de esa nueva legalidad, el desafío futuro es concretar acciones que permitan recuperar la eficiencia de los servicios de carga y pasajeros de la empresa.

Es necesario también iniciar acciones que generen condiciones de equidad entre el transporte caminero y el ferroviario. Para ello es necesario traspasar a las empresas de camiones los costos de infraestructura en que incurre el fisco, ya que el sistema ferroviario paga los suyos totalmente. Por ejemplo, deben implantarse sistemas de peajes racionales y extensivos en la mayor parte de la red vial nacional, ya que actualmente no se internalizan los costos de deterioro de los pavimentos, producidos por el transporte de carga en camiones de alto tonelaje. Estos costos son pagados posteriormente por la comunidad, a través de los presupuestos del Ministerio de Obras Públicas o mediante mayores costos de operación, producto de la circulación de vehículos en pavimentos deteriorados.