

CONCERTACION DEMOCRÁTICA
PROGRAMA DE GOBIERNO
Macrocomision de Economía y Desarrollo
Primer Borrador Programatico
27 de agosto de 1993

COMISION MODERNIZACION Y READECUACION INDUSTRIAL¹
(Bases del documento a presentar el 15 de Septiembre)

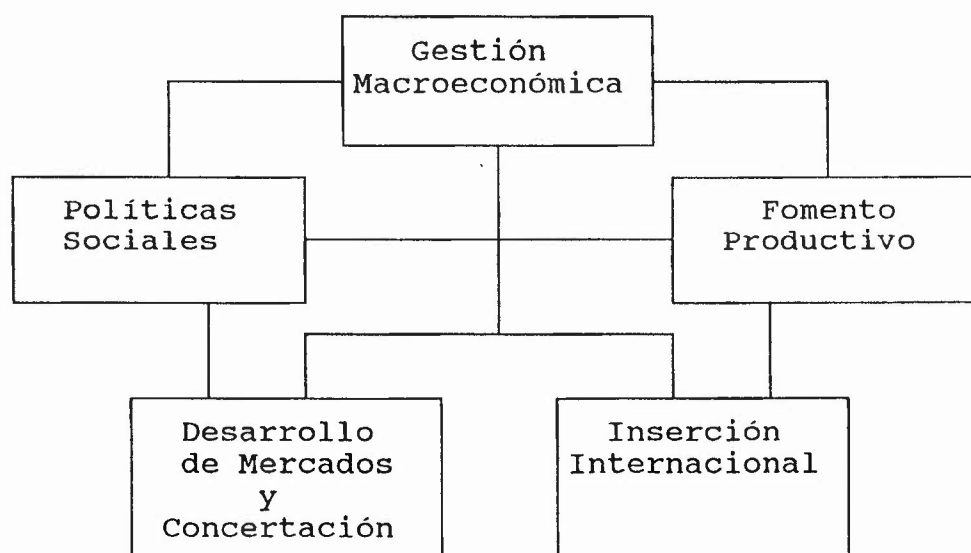
-27 de Agosto-

¹/Documento elaborado por la Comisión de "Modernización y Readecuación Industrial". Constituye un esquema básico del que se presentará el 15 de septiembre y se concentra en los **criterios básicos de una nueva política industrial**. Actualmente, la Comisión está concentrada en los temas de modernización institucional, perfeccionamiento de instrumentos de fomento, propuestas de grandes acciones concretas a emprender y maduración de "ideas fuerza".

I. PRESENTACIÓN

La política económica del segundo gobierno de la Concertación Democrática tendrá, ciertamente, una fuerte continuidad con la obra realizada durante el gobierno del Pdte. Aylwin. Sin embargo, nuevas circunstancias económicas y los avances realizados desde 1990 harán inevitable la necesidad de avanzar hacia una política económica más renovada, más multifacética, más vinculada a las necesidades de la segunda fase del desarrollo exportador y con mayor proyección hacia el siglo veintiuno.

La **continuidad** consiste básicamente en mantener la estabilidad macroeconómica, el desarrollo social, el fomento exportador y la concertación social. El **cambio** consistirá en el despliegue de nuevas dimensiones de la política económica. **Primero**, el desarrollo de los mercados y la concertación estratégica entre empresarios, trabajadores y gobierno. **Segundo**, el fomento productivo para aumentar la competitividad y modernidad de la industria nacional. **Tercero**, el avance hacia una nueva fase de internacionalización de la economía chilena. En este sentido, continuidad y cambio concurren a un diseño moderno de intervención del sector público en el área económica. Esto permitirá avanzar **hacia una política económica orientada por una estrategia de desarrollo de largo aliento**. Las cinco dimensiones pueden visualizarse en el diagrama siguiente:



Desarrollar plena y armónicamente estas cinco dimensiones de la política económica, evitando todo tipo de reduccionismos, es el desafío de la década. En este contexto, la política de fomento productivo y, en particular, la política industrial, constituyen

áreas estratégicas de la política económica.

I. DIAGNOSTICO

1. El potencial de la industrial chilena

Después de dos lustros de recuperación y expansión, la industria chilena ha recuperado su importancia estratégica en el desarrollo nacional. Agrupa a 30 mil empresas, representa al 40% de las exportaciones y un 20% de los grandes proyectos de inversión. Su tasa de crecimiento entre 1986-92 fue 6.9% y es el de mayor contribución al producto entre los 12 sectores básicos de la economía, contribuyendo con un 20.8% al PGB de 1992. Actualmente ocupa a 840 mil trabajadores, lo que según algunas estimaciones implica que por primera vez en la historia de Chile la industria concentra más empleo que el sector agropecuario.

La industria de los años noventa tiene bases más amplias y sólidas que en el pasado, porque ya ha pasado el test de la apertura externa. **Primero**, está conectada en forma directa o indirecta con las exportaciones, que constituye el motor principal del desarrollo. **Segundo**, un importante conjunto de industrias está vinculado a cadenas productivas basadas en recursos naturales, lo que favorece la combinación de ventajas comparativas con ventajas competitivas. **Tercero**, la industria ha profundizado sus conexiones con el sector terciario que provee una vasta gama de servicios productivos. **Cuarto**, La base empresarial es más amplia, más moderna y más dinámica que hace 20 años. **Quinto**, la fuerza de trabajo dispone de un nivel educacional significativamente más elevado que hace 20 años. **Sexto**, existe un contexto de mercados más desarrollados, de grupos económicos más dinámicos, de PYMES con mayor potencial y vocación competitiva, y con mayores interrelaciones con el resto de la economía. No sólo se ha modernizado la gran y mediana empresa, sino que también importantes segmentos de las pequeñas empresas.

2. Los problemas y desafíos de la industria chilena

A pesar de estos avances, la industria se confronta a una serie de problemas y obstáculos que se están acumulando y que puede generar graves trastornos en el futuro.

- a) En relación a muchos países del tercer mundo que disponen de potentes bases manufactureras y activas políticas de fomento exportador, **la industria chilena ya no puede basar su competitividad en base a mano de obra barata**. Por ejemplo, se ha estimado que las remuneraciones de trabajadores chinos, indios y malasios son entre 6 y 7 veces menores que las de trabajadores chilenos. Estas diferencias son enormes y la solución ya no puede estar en nuevos ajustes estructurales que "nivelen" salarios de chilenos. Además de ser impracticable, porque el país cuenta con escasas reservas libres de fuerza de

trabajo, esta sería una forma espuria de competitividad que no es compatible con un gobierno democrático ni con el proyecto de desarrollo y equidad que la Concertación Democrática impulsa.

- b) El crecimiento industrial del período 1983-90 fue de carácter **extensivo**. El desarrollo de muchas empresas se basó en el aumento del uso de la capacidad instalada, en modernizaciones parciales de la base técnica y en la incorporación muy limitada de nuevos paradigmas de gestión productiva. En los noventa, las empresas industriales chilenas tendrán que competir basándose en **nuevas habilidades de empresarios y trabajadores, pasando desde una fase de crecimiento extensivo a otra de tipo intensivo, basada en aumentos de productividad y calidad**. El desafío es realizar un gran esfuerzo de absorción de tecnologías de punta -compatible con nuestra dotación de factores- para incorporar **la mejor práctica mundial**, superando métodos atrasados de gestión de la producción y organización del trabajo.
- c) El crecimiento industrial de los próximos años ya no será generalizado como ocurrió entre 1983-92. En la actualidad y en los próximos años, varias subramas industriales experimentarán procesos de reconversión que implican racionalizaciones que pueden causar desempleo. El desafío es evitar fenómenos socialmente destructivos. Se trata de lograr readecuaciones que conserven el núcleo básico empresarial y laboral, permitiendo la modernización y desarrollo de la competitividad de las empresas afectadas.
- d) La industria chilena contamina seriamente el medio ambiente en una dimensión que aún no es plenamente conocida. Y ya no existe la indiferencia de hace una década. La ciudadanía tiene una preocupación creciente y las normas ambientales de países desarrollados son cada vez más exigentes.
- e) De las 30 mil empresas industriales hoy existentes (8% de las empresas del país), 19.500 son microempresas, 7000 son pequeñas, 2000 son medianas y 1500 son grandes. Muchas de las micro, pequeñas y medianas firmas se han modernizado y participan de mercados dinámicos, pero la inmensa mayoría tiene un fuerte retraso, lo que indica que la industria chilena mantiene una fuerte heterogeneidad estructural. Sin embargo, es evidente que este tipo de empresas tiene **grandes potenciales de aumento de la productividad y calidad que, de ser alcanzados, mejorarán la situación de los trabajadores**. Uno de los desafíos de la década de los noventa es incorporar a la modernización industrial al vasto contingente de PYMEs y micro empresas manufactureras que, en base a las nuevas tecnologías, nuevas formas de gestión empresarial y nuevos estilos de organización industrial, pueden alcanzar elevados grados de competitividad internacional.

- f) La industria sufre el impacto negativo de la **ausencia** o de **fallas** de mercados. Impactan en particular, la ausencia de mercados desarrollados en fondos de garantías y seguros para créditos de inversión, la debilidad de los mercados de servicios tecnológicos, el escaso desarrollo de la oferta de servicios de capacitación en el mercado laboral, la falta de transparencia y las fuertes asimetrías en las transacciones entre grandes contratistas y PYMES subcontratistas, la vulnerabilidad a la competencia desleal externa debido a insuficiencias de los mecanismos regulatorios de distorsiones. Todos estos problemas son graves y dificultan seriamente el desarrollo de una competitividad industrial sistémica.

II. BASES DE UNA POLÍTICA INDUSTRIAL PARA LOS NOVENTA

Es preciso superar los prejuicios provenientes de un enfoque neoliberal a ultranza. Pero al abandonar estos enfoques también es importante no retroceder a concepciones obsoletas. **Primero, una política industrial no puede ser resultado sólo de decisiones administradas desde el Estado, sino también desde la empresa y desde los empresarios y trabajadores.** En este sentido, el Estado debe concentrarse en fomentar, promover y facilitar un habitat propicio para el desarrollo y fortalecimiento de las actuales empresas y la creación de nuevas. **Segundo, la vieja idea de "completar" la industria nacional es un camino errado e ilusorio, porque una pequeña economía abierta como la chilena no puede pretender completar la estructura industrial de países grandes.** **Tercero, la vieja idea de una industria orientada "hacia adentro" también ha quedado descartada por la experiencia nacional e internacional.** **Cuarto, el viejo imaginario que suponía un mundo lleno de grandes fábricas con chimeneas de humo negro, repleto de grandes y ruidosas máquinas, también ha sido superado por concepciones más modernas que consideran las dimensiones de sustentabilidad y desarrollo del bienestar de los trabajadores.**

La nueva política industrial para el Chile de los noventa está orientada por el esfuerzo exportador, está centrada en las empresas privadas y tiene como uno de sus fundamentos el desarrollo y profundización de los mercados.

La política industrial está orientada a inducir a empresas y ramas dinámicas a crecer más rápidamente en calidad y conquistar nuevos mercados, como también a favorecer procesos de reconversión en ramas que se rezagaron. Esto lo hace mediante el fomento de la capacitación y la difusión tecnológica, el desarrollo de nuevos mercados complementarios al desarrollo industrial (servicios tecnológicos, garantías y seguros), la concertación entre empresarios y trabajadores y, cuando existen fallas de mercado o externalidades negativas, la regulación.

El desarrollo industrial es una de las bases estratégicas de la

transformación productiva del país, del avance hacia la segunda fase exportadora. La política industrial debe hacerse para fomentar la competitividad del sector, no para protegerlo de la competencia; se hace para fortalecer su contribución a la economía nacional, no para privilegiar este sector indebidamente respecto a otros; se hace para desarrollar y fortalecer las empresas y los mercados, no para sustituir estas instituciones básicas del sistema industrial chileno.

El desarrollo industrial de los años noventa debe orientarse principalmente por señales del mercado y la iniciativa empresarial, y será fruto de un esfuerzo concertado entre empresarios, trabajadores y gobierno. Por ello es que para su éxito requerirá de una sociedad civil cada vez más desarrollada; gremios más poderosos y tecnificados, sindicatos más fuertes y capaces de contribuir al desarrollo y bienestar de los trabajadores, así como una institucionalidad pública más ágil y cercana a las empresas, e instrumentos más adecuados para el desarrollo tecnológico e industrial.

1. Criterios de la nueva política industrial

Una política industrial futura, -innovadora y moderna-, debe orientarse al desarrollo de sus unidades básicas: Las empresas, y establecer las mejores condiciones para que sus protagonistas -trabajadores y empresarios- desarrollen libre y plenamente sus capacidades. La política industrial tiene como sujetos protagónicos a grandes, medianas, pequeñas y micro empresas, lo que considera tanto a empresarios como a trabajadores. Las grandes empresas compiten en esencialmente en base a economías de escala, mientras que las pequeñas compiten en base a economías de variedad. Las tecnologías modernas están presentes en ambos segmentos industriales, lo que permite concebir un modelo industrial no sólo basado en grandes empresas que lo hacen todo, sino en cadenas industriales exportadoras que articulan miles de empresas de diversos tamaños, no sólo industriales, sino también de servicios productivos y productoras de materias primas. En este contexto, los criterios de política industrial son los siguientes:

- a) El éxito de la nueva fase de desarrollo dependerá crucialmente de que se pueda alcanzar y sostener una tasa relativamente alta de crecimiento de la **productividad total de los factores**. Esto requiere un **enfoque sistémico** de la política industrial: es un conjunto de factores el que debe desarrollarse, y no algunos aisladamente. Un aspecto común a todos ellos es el énfasis en el **desarrollo de la calidad**, referida a: materias primas locales, transporte, energía, telecomunicaciones, administración pública e institucionalidad, educación y capacitación, ciencia y tecnología.
- b) Como resultado de un crecimiento endógeno de la productividad total de los factores, el país debiera avanzar a una

industrialización competitiva a nivel internacional. Esto significa que no se debiera aspirar a menos que una tecnología competitiva internacionalmente en los sectores en que el país ha desarrollado y está desarrollando ventajas comparativas dinámicas (partiendo, desde luego, por los sectores intensivos en recursos naturales, como cobre, pesca, madera, etc.). Esto significa que el camino de industrialización estará determinado principalmente por la capacidad de las empresas de consquistar y consolidar su presencia en los mercados externos, sea como **exportadores industriales directos o indirectos.** Esto significa un camino de **especialización industrial flexible,** cada vez más basada en nuevas ventajas competitivas.

- c) El país debe **avanzar hacia un desarrollo industrial más limpio y menos contaminante.** El enfoque tradicional se concentraba en medidas externas a los procesos industriales, tratando de controlar emisiones, efluentes o desechos sólidos. Pero ésta aproximación ya no es suficiente. Por un lado, porque la instalación de filtros y plantas de tratamiento de aguas son difíciles y costosas. Por otro lado, porque este enfoque induce a reproducir una gestión industrial contaminante que sólo es corregida después que la sociedad ha verificado sus altos costos sociales y económicos. Por ello es que el país debe avanzar a soluciones más modernas, que deben surgir del propio sistema industrial. En efecto, **la expansión y modernización industrial debe avanzar por la senda de la minimización de residuos.** Se trata de una industrialización que recicla insumos y aumenta la eficiencia en la relación insumo/producto. Este enfoque moderno cuestiona el mito de que el control ambiental sólo eleva los costos de la actividad industrial. La evidencia internacional señala que a nivel de empresa, la disminución de las emisiones puede ser una actividad altamente rentable. Y, a nivel macroeconómico, la producción de servicios y equipos para la reducción de la contaminación, genera nuevos mercados rentables y nuevas oportunidades de empleo.
- d) Debe avanzarse hacia una **nueva empresa industrial** que, siendo privada y orientada al mercado, funda su gestión en la calidad no sólo de la producción sino también de las condiciones de trabajo. Que fomenta la participación de sus empleados, la calificación y recalificación permanente de sus trabajadores, que cumple con la legislación laboral y acepta a los sindicatos como un derecho básico e inalienable de los trabajadores. Esta **nueva empresa industrial supone un nuevo trato laboral,** un nuevo compromiso capital/trabajo basado en el reparto equitativo de los aumentos de productividad. La competitividad industrial ya no puede basarse en empresas verticales, con gerencias autocráticas, con una organización que fragmenta el trabajo, que separa la concepción de la ejecución, que desalienta la participación, que se preocupa

de la productividad sin considerar la calidad, que basa su flexibilidad en la precarización del empleo, que no invierte para innovar en forma permanente.

- e) **La industria de los noventa debe ser flexible, debe adaptarse a las cambiantes condiciones de competitividad.** La industria de una pequeña economía abierta como la chilena, estará sometida a constantes procesos de reconversión que afectarán -según las circunstancias- a distintas ramas del sector y que tendrán costos sociales y económicos. Esta realidad genera el peligro de deslizarse hacia una falsa antinomia entre enfoques populistas (proteccionismo y subsidios indiscriminados) y neoliberales (ajustes estructurales que generan reconversiones salvajes). Chile no puede ser capturado por este conflicto estéril. La industria que se rezaga en su competitividad, debe ser inducida y apoyada en su readecuación productiva, no para ser protegida de la competencia, sino para ser alentada a competir y a innovar en forma permanentemente, porque sólo así podrá desarrollarse. Esto determina que los procesos de reconversión deben ser encarados en forma decidida, lo más anticipadamente posible, en forma programada, recurriendo a la concertación de los sectores público, privado y laboral.
- f) **El desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa no debe verse desconectado de las relaciones de cooperación con las grandes empresas.** Para entender el potencial industrial que realmente existe en Chile, es inadecuado oponer grandes empresas con PYMEs y micro empresas. De hecho, gran parte de las posibilidades de desarrollo de la productividad en este segundo segmento, depende críticamente de una articulación más simétrica y más cooperativa con grandes empresas, sean éstas industriales o no. El Estado debe fomentar el desarrollo de redes y cadenas productivas, e integrar masivamente a las PYMEs a esta nuevas formas de tejido industrial.

2. Dimensiones de la política industrial

La política industrial tiene dos grandes dimensiones. Una que es de tipo **factorial** o funcional y que beneficia transversalmente a diversas ramas industriales, mediante la capacitación, el desarrollo tecnológico y el fomento exportador. Otra que es de tipo **sectorial** y que se orienta a ramas industriales específicas. **Ambas dimensiones siempre estarán presentes. El problema es determinar cómo se combinarán estos dos modalidades durante el período 1994-98, es decir durante el segundo gobierno de la Concertación Democrática.**

- a) **La principal dimensión será el desarrollo masivo de los instrumentos factoriales de fomento industrial**

Una de las claves del desarrollo industrial es que el país aprenda a transformarse productivamente, es decir, desarrolle una capacidad

endógena de cambio. En términos más simples, el problema principal que debe asumir una política industrial entre 1994-98 no es tanto **qué producir**, sino **cómo producir**. El qué producir seguirá siendo básicamente un resultado del mercado, de la dotación de recursos del país y de la estructura productiva hoy existente.

Por lo tanto, la política industrial debería estar orientada a desarrollar los mercados y redes institucionales que desarrollan factores de producción (tecnología, capacitación, desarrollo empresarial), como elemento estratégico del aumento de la dotación de recursos. Una dimensión clave es perfeccionar los instrumentos de fomento exportador y estimular el desarrollo de sistemas de cobertura de riesgos (seguros, fondos de garantía, etc.), como instrumentos de mercado que ayudan al proceso inversionista de las empresas.

Esto no impide priorizar sectores o regiones donde se está detectando un potencial dinámico de competitividad, prioridades que debieran ser reevaluadas periódicamente en función del desempeño competitivo. En este sentido, es preciso transitar desde una noción de políticas "horizontales" sin prioridades a otra de políticas "factoriales" que sí pueden establecer prioridades.

b) La dimensión secundaria será construir consensos para el desarrollo de políticas sectoriales, para impulsar tanto procesos de modernización como de reconversión.

El Estado, los empresarios y la comunidad científica tienen serias insuficiencias de información y conocimiento que dificultan la capacidad de prospectiva para la industria chilena. Hoy por hoy, sabemos muy poco de cuál será la dirección de la transformación en curso, por lo que una dimensión clave de la política industrial será profundizar los estudios de mercado, las oportunidades de inversión, el conocimiento de la estructura industrial chilena y el desarrollo de la investigación tecnológica que las empresas no están en condiciones de hacer. Esto generará más y mejor información para la toma de decisiones. Ello sentará las bases para que a mediano plazo se generen consensos entre los sectores privado y público para priorizar sectores, regiones o áreas a desarrollar. En otras palabras, ni el gobierno ni los mercados otorgan por sí solos bases suficientes base para definir prioridades, es indispensable la concertación entre empresarios, trabajadores y el Estado, con una perspectiva de más largo plazo.

Actualmente ya es posible identificar nuevos sectores industriales emergentes, vinculados o no al procesamiento de recursos naturales, que evidencian fuertes tasas de crecimiento y grandes perspectivas de desarrollo (software, industria gráfica, metalmecánica, etcétera). Su dinamismo ya está validado por el mercado. Tienen un empresariado dinámico, pero enfrentan obstáculos y problemas que requieren esfuerzos de magnitud considerable. El apoyo a su desarrollo exportador constituye entonces una posibilidad

oportunidad real que no debe ser desestimada.

Por otra parte, los procesos de reconversión que será necesario impulsar, pueden ser **autonomamente desarrollados por las empresas o, en caso de necesidad, apoyados por políticas gubernamentales.** En este segundo caso, ello es necesario cuando sectores de ramas industriales han sufrido persistentes e importantes rezagos competitivos y tienen oportunidades efectivas en recuperar terreno, pero no encuentran en el mercado y en el instrumental de fomento ya existente, un estímulo suficiente para hacerlo por sí mismas. El rezago competitivo no debe ser confundido con declinación o con retraso estructural. Además, en la inmensa mayoría de los casos, la reconversión no significa desaparición de ramas industriales o de empresas afectadas sino **cambios intrasectoriales**, o cambios en las empresas que realizan racionalizaciones y modernizaciones que las reubican en sus capacidades competitivas.

Los programas de reconversión, son excepcionales, de duración temporal y focalizados. No se trata de proteger ineficiencias empresariales o incapacidades estructurales para fabricar ciertos productos y sostener ciertos procesos. El propósito es siempre estimular la iniciativa privada para competir y, por tanto, los criterios de éxito siempre se determinarán en el mercado. Para que un sector califique para un programa de reconversión es necesario que se cumplan al menos cinco condiciones. **Primero**, comprobación de pérdidas de eficiencia relativa del sector, que se manifiestan en caídas de participación en mercados nacionales e internacionales. **Segundo**, constatación de obstáculos exógenos y endógenos que impiden que las empresas puedan aprovechar los mecanismos de mercado y de fomento ya existentes. **Tercero**, confirmación de la importancia nacional y/o regional del sector en cuanto a número de empresas, empleo y participación en el PGB y/o en las exportaciones. **Cuarto**, comprobación de posibilidades de aumento de la competitividad en un plazo razonable de tiempo y clima favorable en un grupo significativo de empresas para su adhesión al programa.

III. INSTITUCIONES DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

1. Concertación estratégica y participación de empresarios y trabajadores en la política industrial

La política industrial pretende otorgar roles más importantes a empresarios y trabajadores. Chile tiene la oportunidad histórica de hacer converger ambos actores en tres actividades de importancia estratégica. El próximo gobierno de la Concertación Democrática debe crear, más allá del mercado y del Estado, un nuevo ámbito de instituciones de fomento de carácter público-privado-laboral, donde estos actores dialogan, convergen y cooperan mutuamente en el desarrollo estratégico de la industria nacional.

Esto supone varios espacios de concertación estratégica. **Primero**,

la cooperación tripartita en materia de capacitación. No debe olvidarse que el 90 por ciento de los que hoy trabajan seguirán trabajando en una década más. Esto significa que la transformación productiva dependerá de cuanto y cómo se invierta en la gente, especialmente en capacitación y en educación técnica. En el desarrollo de ambas actividades gremios y sindicatos pueden desarrollar funciones vitales, en coordinación con el sector público. **Segundo**, el desarrollo de centros privados de transferencia tecnológica, orientados a sectores específicos y vinculados directamente con gremios y empresarios del sector. **Tercero**, la creación de un Consejo Nacional de la Productividad, conformado por gremios, sindicatos, universidades y gobierno, cuya función es generar estudios y recomendaciones para desarrollar una creciente capacidad de competitividad sistémica, basada en la innovación permanente.

2. Desarrollo de la institucionalidad pública de fomento industrial

El gobierno democrático ha desarrollado importantes esfuerzos en el fomento productivo. Ha logrado restablecer un alto nivel de diálogo y confianza con el empresariado y los trabajadores. En esta labor hubo éxitos parciales y han quedado tareas por cumplir. La experiencia acumulada es importante, pero queda mucho camino por recorrer. Más aún, existe consenso de que la brecha en relación a las exigencias de la década es enorme. Por ello es que no basta con repetir o ampliar los esfuerzos ya iniciados. Se requiere de un diseño más avanzado que, basado en la experiencia del período 1990-93 y considerando con realismo las posibilidades de la acción pública para el próximo período presidencial, modernice y perfeccione la institucionalidad y los instrumentos hoy existentes para el fomento productivo e industrial.

- a) **Se requiere superar problemas heredados de una frondosa y confusa legislación que ha fracturado el sistema de fomento productivo.** Las modernizaciones necesarias son básicamente cinco: **Primero**, la Corporación de Fomento (CORFO) que ha sufrido el negativo impacto de prejuicios injustificados, debe ser revalorada y renovarse para avanzar hacia una nueva fase. Hasta ahora estuvo concentrada en problemas de regularización de la cartera de deudores y su acción estuvo limitada porque se le dió como prioridad su contribución pasiva a los equilibrios macroeconómicos por la vía de generar recursos no presupuestarios vía liquidación de sus activos a fin de servir la deuda pública. Para el próximo período presidencial es posible aprovechar el enorme potencial de la Corfo, que es un organismo ejecutor multisectorial de amplias atribuciones y gran flexibilidad operativa para el fomento industrial. **Segundo**, el desarrollo industrial siempre estará articulado con otros sectores de la economía, lo que exige fortalecer la capacidad institucional de diseño y seguimiento de políticas multisectoriales que se realiza a través de la coordinación