

Relaciones Estado - empresarios en una economía global. El caso de Chile

Cecilia Montero

Cecilia Montero: economista chilena, doctora en sociología, Universidad de París; investigadora del Centre d'Analyse et d'Interventions Sociologiques, CNRS. Autora de *La revolución empresarial chilena*, Dolmen, Santiago, 1996.

Palabras clave: empresarios, globalización comercial, Estado, Chile.

Resumen:

Los nuevos paradigmas, liberalización y globalización, parecen resumirse en la ecuación «menos Estado, más mercado». Ambos procesos plantean nuevos desafíos a las elites dirigentes pero no constituyen el fundamento empírico de dicha ecuación. Por el contrario, lo que se observa es un proceso paradójico: a medida que avanza la globalización también se intensifica la construcción política e institucional de los mercados. Las opciones que enfrenta el modelo exportador chileno son un ejemplo de ello.

Mucho se ha escrito acerca del estrechamiento del margen de acción de los Estados nacionales en un mundo globalizado. Los últimos trabajos acerca del futuro modelo de desarrollo son pesimistas respecto de las posibilidades de control democrático sobre los mercados¹. No cabe duda de que los esfuerzos que le corresponden a las elites dirigentes son más complejos y suponen una conjunción de esfuerzos colectivos que va más allá de la ingeniería social apropiada, en un mundo con mercados más segmentados y con menor movilidad del capital que aquella que observamos en este fin de siglo. No por ello se puede pensar que los gobiernos nacionales pierden todo rol en materia económica. Al menos así lo sugiere el caso de la inserción externa de Chile.

La relación entre los empresarios y el Estado chileno ha sufrido grandes modificaciones, estrechamente vinculadas con las transformaciones que experimentó la economía desde los años 80 en adelante. Las principales reformas económicas fueron: la apertura comercial, la promoción de exportaciones, la reforma tributaria, la desregulación del mercado laboral, la privatización de la seguridad social, y la privatización de más de 500 empresas públicas. Los beneficiarios directos de tales procesos fueron los empresarios, mientras los actores laborales quedaban desplazados del sistema. La

¹ V. al respecto Castells, Thurow.

intensidad de las transformaciones ocurridas se puede resumir de la siguiente forma: de una economía mixta cerrada con un mercado interno pequeño y con una industria protegida se pasó a una economía de mercado abierta cuyo motor pasan a ser las exportaciones de recursos naturales.

Si no cabe duda de que, desde el punto de vista económico, el país vivió en menos de 15 años un vuelco de su modelo de desarrollo, no ocurrió lo mismo en el plano institucional, ámbito en el que las reformas fueron más lentas. Con el retorno a la democracia se inicia un proceso de modernización institucional: se restablecen las instituciones democráticas², se moderniza la gestión del sector público y se modifican las relaciones entre los actores sociales y el gobierno. Pero el modelo de desarrollo establecido en los años 80 se mantiene en sus grandes lineamientos, con un mayor énfasis en las políticas sociales.

Sería erróneo resumir la experiencia chilena como un caso de simple liberalización –menos Estado y más mercado–, ya que el rol económico del Estado no desaparece sino que cambia de carácter, ganando autonomía en el ejercicio de las funciones de regulación, lo cual significa que el Estado concentra su intervención en cuestiones mucho más estratégicas. Por su parte, las organizaciones empresariales asumen un rol más técnico y de prestación de servicios especializados³.

El objeto de este artículo es analizar el nuevo rol del Estado y el tipo de relación que establece con los privados. Para ello hemos seleccionado dos ámbitos en los cuales se da una relación de cooperación público-privada: el comercio exterior y el fomento productivo. La tesis que sostenemos es que el nuevo modelo de desarrollo supone una convergencia en las estrategias de los agentes económicos con el Estado. La experiencia que se ha ido acumulando en los últimos cinco años en esta materia indica que el futuro del modelo supone elevar en forma significativa la inversión en bienes públicos y en actividades con externalidades positivas, lo que requerirá de opciones más decididas y declaradas por ambas partes, el Estado y los empresarios.

Ambos temas, la inserción comercial externa y la política industrial, adquieren relevancia al iniciarse la década de los 90. Con la llegada al poder del primer gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, en 1989, el acento de la política exterior del país fue puesto en la reinserción tanto política como económica de Chile en la comunidad internacional. Dicha estrategia marca un vuelco respecto de la política seguida hasta la fecha, que se había basado en la liberalización de los mercados y en la desregulación del comercio exterior.

² Proceso todavía parcial mientras subsistan enclaves autoritarios.

³ Tal es el caso de la Sofofa, entidad que agrupa a las grandes industrias y que ha tenido un rol activo en la negociación e implementación de los acuerdos comerciales (estudios, certificados de origen, etc.) y Asexma, entidad de menor cobertura que ha realizado un estrecho trabajo con Prochile.

Hay que recordar que la coyuntura que enfrentaba Chile en los años 90 era diferente a la de muchos países latinoamericanos: el país ya había vivido un intenso proceso de reformas económicas con un alto costo social y estaba en condiciones de recoger los beneficios de la expansión de las exportaciones y el aumento de la inversión extranjera. De ahí que los temas de la agenda económica estuvieran ligados al futuro del modelo exportador.

La reconversión exportadora de la economía chilena se profundiza tanto a nivel institucional (reorientación de la labor de Cancillería, búsqueda de socios comerciales, etc.) como a nivel del tejido productivo (desarrollo de complejos productivos, orientación exportadora de la pequeña y mediana empresa, salida de capitales chilenos al exterior, etc.). La intensidad de la globalización de los mercados indujo un proceso de modernización y de reestructuración del aparato público tanto en materia de relaciones económicas internacionales como de política industrial. El éxito de la inserción comercial externa puso en movimiento un esfuerzo de trabajo integrado entre el sector privado y el sector público, tendencia que echa por tierra la clásica oposición entre Estado y mercado.

Con el objeto de dimensionar mejor la profundidad de los cambios en curso, el trabajo se inicia con un análisis histórico de la relación empresarios-Estado, luego se presentan las estrategias adoptadas por los gobiernos de la Concertación y las posturas de las organizaciones empresariales en materia de comercio exterior. Por último se presenta el rol de las políticas públicas en fomentar y apoyar el funcionamiento de redes productivas. En ambos casos llama la atención lo que se ha avanzado hacia un trabajo conjunto entre empresarios y Gobierno, al tiempo que no se supera la distancia que se expresa en el discurso ideológico de los actores.

La relación de los empresarios con el Gobierno: un poco de historia

Es útil recordar lo que fueron, durante el modelo sustitutivo, las relaciones entre los organismos de representación empresarial, el Estado y el sistema político, para poder apreciar la dirección y forma como se modificaron a raíz de la implantación de un nuevo modelo económico. La rapidez con que se han sucedido los acontecimientos hace que los propios actores no tengan la distancia suficiente como para observarlos cambios producidos en las estrategias y formas de acción.

Hasta mediados de los años 70, entre los métodos característicos utilizados por los grupos empresariales para intentar influir en la política gubernamental, se cuentan: las relaciones entre éstos y los partidos políticos; las relaciones formales con organismos de gobierno; y las relaciones directas con el poder ejecutivo (presidencia, ministerios y organismos claves).

Durante el periodo de industrialización del país y hasta las reformas neoliberales, la relación entre los actores sociales (o matriz sociopolítica)

imperante en la historia de Chile se caracterizó, en líneas gruesas, por una «imbricación» entre el sistema partidario y la organización económica y social. Por razones históricas –ligadas a la temprana formación del Estado y al rol que pronto adoptó en la asignación de recursos–, el acceso al poder político adquirió una gran centralidad en la sociedad chilena. Esto hacía que la dimensión política tuviera un peso excesivo y que las relaciones sociales pasaran esencialmente por la vinculación al Estado y al poder. Por otro lado, la política tendía a una multidimensionalidad totalizante (Garretón, 1985, 1995), los partidos político serán la principal estructura intermediaria entre los grupos empresariales y los poderes tanto ejecutivo como legislativo. Ejemplos de la excesiva politización de la vida económica y social abundan⁴ (Dugan/Rehren). Todas las instituciones de la sociedad fueron atravesadas por la preocupación política. La relación de los empresarios con el sistema político no fue una excepción.

Con la llegada al poder de la Unidad Popular, esta relación se intensificó aún más, hasta el punto de que las organizaciones empresariales, al ver amenazada su supervivencia, se liberaron de sus restricciones corporativas y tomaron la iniciativa en el ámbito político, integrándose en forma activa e independiente a la vida política e incluso pasando por sobre los partidos políticos y el Congreso Nacional (Dugan/Rehren; Meller).

La representación empresarial en organismos de gobierno tuvo carácter formal. Entre los años 1958 y 1972, los dirigentes de los principales gremios (SNA, SFF, CPC)⁵ tuvieron una importante participación en las juntas directivas de diversas instituciones públicas, tales como el Banco Central, la Corporación de Fomento, la Empresa Nacional de Electricidad, etc. Con ello dispusieron de instancias de acceso al proceso de formulación de políticas públicas. Pese a que las relaciones entre el gobierno y los grupos empresariales se deterioraron durante los gobiernos de Frei Montalva y de Allende, su acceso a los directorios de las empresas públicas no fue suprimido, disminuyendo eso sí su importancia en los mismos hasta reducirse a un papel más simbólico durante el gobierno del último (Menges; Dugan/Rehren).

La participación de los gremios empresariales en los directorios de instituciones públicas llegan a su fin durante el régimen militar, cuando los representantes de grupos empresariales que ocupaban ese tipo de cargos comienzan a ser reemplazados por militares de alta graduación y por

⁴ Lo anterior se puede constatar durante la administración de Frei Montalva, cuando, ante la amenaza que se cernía sobre la propiedad privada a raíz del impulso al Programa de Reforma Agraria, los grupos empresariales, en busca de ayuda para defender sus intereses, optaron por privilegiar el contacto más estrecho con los partidos políticos y el Congreso.

⁵ Las principales organizaciones empresariales nacionales son la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) que a su vez agrupa a la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), la Sociedad de Fomento Fabril (SFF), la Asociación de Exportadores de Manufactura (Asexma), la Cámara de la Construcción, la Cámara de Comercio y otras organizaciones por rama.

tecnócratas de gobierno. Al mismo tiempo, las reformas económicas neoliberales y las privatizaciones facilitaron una separación relativa entre las esferas económica y política (Montero 1993).

El acceso de las cúpulas empresariales a las instancias de poder no será nunca como fue durante la fase de industrialización protegida. Los mecanismos de presión y de participación en las decisiones tomarán otras formas, a la vez más opacas –como p. ej. la acción directa de los grupos económicos– y de mayor interdependencia.

El hecho de que las Fuerzas Armadas hayan llegado al poder en 1973 gracias al apoyo de los empresarios, y que luego hayan adoptado un modelo económico que los favorecía, no fue garantía de una relación más directa con el poder ejecutivo. Durante cerca de una década, el acceso formal de los gremios empresariales a las estructuras administrativas fue limitado. Esto debido a que durante el régimen militar comienza una estrecha cooperación, en la formulación de las políticas públicas, entre los tecnócratas del gobierno y los líderes de los grupos económicos que constituían la base de apoyo del modelo neoliberal. Incluso se produce una alternancia de estos últimos entre posiciones claves en grandes empresas y puestos ministeriales (Montero 1997). No obstante lo anterior, son los tecnócratas gubernamentales los que ocupan los puestos más influyentes en el gabinete, como por ejemplo el Ministerio de Hacienda.

Después de la crisis económica de 1982-83, a partir del proceso de apertura política que se anuncia, la relación del gobierno militar con los actores sociales cambia. Es así como, en 1984, comienza a darse un vínculo más directo entre los gremios empresariales y el Ejecutivo, año en el que aquéllos son integrados al entonces recién creado Consejo Económico y Social (CES), cuerpo colegiado concebido por el gobierno militar para permitir el acceso a la formulación de políticas a los grupos empresariales y a las organizaciones laborales de las trece regiones del país. El CES tuvo la calidad de cuerpo asesor de la Presidencia, fue consultado por el general Pinochet acerca de una amplia gama de asuntos políticos e incluso sus integrantes llegaron a someter a consideración del Presidente sus propias propuestas, tales como la privatización de empresas públicas, las reformas en el ámbito de la educación, etc., todas las cuales fueron bien acogidas por el gobierno (Dugan/Rehren; Montero 1997).

Con el tiempo, las dirigencias empresariales asumen el hecho de que ellas constituyen, junto con el Estado, el liderazgo del sistema y asumen más plenamente su posición privilegiada en el sistema de decisiones, haciéndoselo saber al poder político (Campero). De esta forma, con la estrategia de diálogo a nivel de cúpulas, se ingresa en un proceso de legitimación tanto del gobierno como de los actores sociales y sus intereses, sin verse atrapado en el dilema crecimiento económico vs. integración social. El gobierno planteó que los

objetivos de crecimiento económico y de estabilidad social eran indisociables y no incompatibles. Así lo entendió también el sector privado e inicialmente las organizaciones sindicales (ver Campero y otros). De esta forma, se abre paso una actitud de creciente optimismo y confianza por parte del sector empresarial chileno.

Se llega así a lo que hoy en día podríamos denominar una situación de relativa interdependencia entre empresariado y gobierno. Por un lado, están los empresarios que necesitan estabilidad a nivel macroeconómico y claridad en las reglas del juego para desarrollarse, y, por otro lado, está el gobierno que necesita recursos, provenientes de un mayor crecimiento, para enfrentar la pobreza de amplios sectores sociales⁶.

Se debe agregar también que con el retorno de la democracia, los partidos políticos, excluidos del proceso de toma de decisiones durante el régimen militar, deben acostumbrarse a un nuevo modelo económico ya un empresariado mejor organizado, convencido de ser el agente del progreso de la sociedad y que goza de un amplio reconocimiento social. Por otra parte, los partidos políticos deben hacer frente a una relativa desigualdad de condiciones frente a los empresarios, quienes cuentan con un acerbo de información y análisis especializado que producen los técnicos de sus organizaciones y tienen, además, buen acceso al Ejecutivo. No obstante, si bien las instituciones de cúpula empresariales, tales como la CPC, la Sofofa, Asexma y la SNA, han adquirido mayor relevancia, especialmente por su vinculación al mercado internacional, el liderazgo político ha seguido radicado en las organizaciones y liderazgos tradicionales.

La reinserción de Chile en el mundo: los acuerdos de comercio

A fines de la década de los 70, el régimen militar puso en marcha un modelo de inserción en los mercados mundiales, liberalizando el comercio exterior en base a un enfoque de «apertura unilateral», que consistió, básicamente, en el establecimiento de un arancel uniforme bajo para las importaciones. De esta forma, se privilegió el aumento de las exportaciones, dando paso al surgimiento de una de las economías comercialmente más abiertas de América Latina. Esta estrategia de orientación hacia el exterior facilitó una diversificación de las exportaciones a través del aprovechamiento de las ventajas comparativas, disminuyendo la importancia de las exportaciones tradicionales.

⁶ La preocupación del empresariado por mantener las reglas del juego, en el sentido de que permanezca el modelo económico implementado durante el régimen militar, se refleja en declaraciones que cada cierto tiempo hacen los empresarios, aludiendo a que no sólo les interesa que los índices macroeconómicos sigan marchando bien sino también lo que ocurra en el ámbito político. Tal es el caso, por ejemplo, del temor expresado por parte del empresariado chileno ante una eventual alianza con fines electorales entre la Concertación y el Partido Comunista, con motivo de las parlamentarias de 1997.

No obstante lo anterior, el crecimiento de las exportaciones siguió concentrándose en sectores muy intensivos en recursos naturales, lo que demuestra la insuficiencia de las políticas comerciales seguidas para promover actividades industriales con mayor valor agregado y mayor sofisticación tecnológica. Tampoco se llegó a consolidar acuerdos comerciales, fueran éstos multilaterales o parciales, que aseguraran ingresos estables en el largo plazo o que proporcionaran el marco normativo para la resolución de eventuales conflictos comerciales con otros países.

En la década de los 90, los gobiernos de la Concertación han desarrollado –en materia de comercio exterior– una estrategia que combina tres aspectos básicos: apertura unilateral a través de la rebaja de aranceles, negociaciones multilaterales y acuerdos bilaterales. Lo anterior, debido a que era necesario complementar el esquema de apertura unilateral con una inserción más activa en los grandes espacios económicos que se han estado configurando en el mundo. En el plano multilateral los gobiernos de la Concertación han desplegado una acción diversificada: perfeccionamiento del sistema multilateral de libre comercio (GATT), incorporación al Consejo de la APEC, e intento de asociación al Tlcan.

Sobre la base de que la sola negociación multilateral es insuficiente, la estrategia de integración comercial es complementada con acuerdos bilaterales o regionales. En materia de acuerdos regionales, ante la negativa de ambos gobiernos de la Concertación para que Chile integrara el Pacto Andino –opción que las autoridades chilenas condicionaron al avance y modernización de las economías que integran dicho ente–, a partir de 1990 se optó por realizar una amplia integración regional por la vía de acuerdos bilaterales, en el marco de la Aladi. Ejemplo de ello son los acuerdos de complementación económica suscritos con Argentina y México en 1991, Venezuela, Bolivia Y Colombia en 1993, Ecuador en 1994, y las negociaciones actualmente en curso con Panamá y Perú.

Pero sin duda los avances más importantes que se han logrado en el ámbito bilateral son el acuerdo de asociación que se estableció con el Mercosur, el Acuerdo Marco de Cooperación con la UE y el acuerdo con Canadá, todos los cuales fueron suscritos en 1996. La estrategia del gobierno de Frei ha sido una clara opción por la integración en América Latina en la perspectiva de un «regionalismo abierto». El objetivo es irtejiendo una red regional de intercambio abierto que finalmente convierta a Chile en eje importante en la integración de América Latina, mediante la profundización de los acuerdos bilaterales suscritos con países del continente y la búsqueda de acuerdos similares con otros países de fuera de la región.

Para implementar esta estrategia era necesario modernizar toda la labor de comercio exterior. El gobierno de Eduardo Frei anunció que el Ministerio de Relaciones Exteriores le daría un nuevo énfasis a la diplomacia económica

comercial y que se crearía una instancia especial para contactar a los empresarios con el gobierno en temas internacionales. Se comprometió a que la infraestructura internacional, que hasta ese momento sólo era utilizada para temas políticos, se volcaría al apoyo de los intereses empresariales en otros países. A partir de este gobierno las embajadas y consulados tienen un mandato: asumir un papel en el área comercial. Se trataba de que cada embajador recibiera a los empresarios chilenos que viajaran al exterior en busca de nuevos mercados y de que esos mismos diplomáticos representaran los intereses privados ante los otros gobiernos, pasando así a un tipo de diplomacia de gestión y no sólo de información. En adelante, los privados no sólo serían apoyados por las oficinas de Prochile, sino por toda la red de misiones diplomáticas.

De esta forma, se aborda un tema de gran preocupación para el empresariado chileno, que durante el gobierno de Patricio Aylwin había manifestado sus aprehensiones ante la falta de canales propios de negociación comercial, señalando incluso que la solución pasaba por que tanto la función política como la económica estuvieran en la Cancillería, debido a que el servicio diplomático era vital para detectar las oportunidades en el exterior y realizar acciones que se anticiparan a las tendencias⁷. La nueva estrategia tiene sentido en el marco de la voluntad de aumentar el valor agregado de las exportaciones y es complementaria con la política de fomento productivo que analizaremos más adelante.

El ejemplo más claro de cooperación entre el sector público y el privado está dado por la institucionalidad para las negociaciones de acuerdos comerciales internacionales que se ha establecido en los últimos años. Durante el gobierno de Aylwin, en 1992 fue creado el Comité Interministerial de Relaciones Económicas Internacionales, presidido por el canciller, bajo cuya coordinación estaban los acuerdos comerciales internacionales del Tlcan, Mercosur y APEC. Este organismo, integrado inicialmente por siete y luego reducido a cuatro ministros, tiene como función principal asesorar la formulación y coordinación de las políticas referentes a las relaciones económicas internacionales, en especial en lo que corresponde a las relaciones económicas y comerciales, tanto bilaterales como multilaterales. En enero de 1993 se constituyó el Comité de Participación del Sector Privado en las Relaciones Económicas Internacionales, con el objeto de que el sector privado y el sector público trabajaran en forma conjunta en la definición de estrategias y planificación de acciones en los mercados externos. Está integrado por seis representantes, dos del Presidente de la República, dos del sector laboral y dos del ámbito empresarial privado, nombrados por la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC). Posteriormente, en 1995, pasa a denominarse Comité de Iniciativa Público Privada para las Relaciones Internacionales.

⁷ *La Epoca*, 10/9/93.

En materia de acuerdos, un rol central es el que le corresponde a la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (Direcom). Los funcionarios de esta oficina se entienden directamente con los especialistas de los gremios empresariales (SFF y CPC) para resolver los problemas puntuales que se han ido planteando en los acuerdos ya firmados (normas de origen, trabas no arancelarias, acusaciones de dumping, etc.).

En la línea tendiente a estrechar las relaciones entre el sector público y el privado, se enmarca también el reciente anuncio del envío al Congreso de un proyecto que transforma a Prochile en una corporación estatal autónoma, con el fin de potenciar el trabajo de esta institución en la promoción de las exportaciones chilenas e integrar de mejor manera al sector privado en esta labor.

La transformación planteada forma parte de un plan de reestructuración más profundo de Prochile y de la Cancillería en general, que significará integrar cabalmente las relaciones comerciales en el trabajo del servicio exterior chileno, bajo un enfoque orientado a mejorar el posicionamiento comercial del país en los mercados internacionales.

Otro reflejo de esta relación más estrecha entre el sector público y el privado son las giras presidenciales al exterior, integradas por delegaciones político-empresariales. Desde el primer gobierno de la Concertación se instauró la práctica de las giras político-empresariales al exterior, oportunidades que constituyen una muestra de que empresarios y autoridades de gobierno son capaces de trabajar unidos, dejando de lado las diferencias que pueden existir entre ellos y difundiendo una imagen unitaria de país. El abierto apoyo a este tipo de iniciativas por parte del empresariado chileno es claramente detectable cuando manifiestan que a través de estas giras se proyecta la imagen de un país serio, política y económicamente estable, que ofrece oportunidades para la inversión.

La nueva política industrial: el fomento de las redes productivas

El papel de la política comercial en el impulso del desarrollo es cada vez más acotado debido al avance mismo del proceso de globalización. Por ello se requiere de políticas activas de apoyo a la competitividad. En los últimos años se ha producido un vuelco radical en el lugar que ocupan las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) en las teorías del desarrollo económico y social. Las estrategias de desarrollo adoptadas por un gran número de países latinoamericanos se diseñaron en base al supuesto de que el impulso a la industrialización lo darían las grandes empresas capaces de aprovechar economías de escala, alta productividad y mayor eficiencia. La pequeña empresa sólo interesaba en el marco de las políticas sociales como medio de aumentar el empleo y disminuir la pobreza. La crisis de la industrialización en gran escala que se produjo en los países desarrollados a raíz de la crisis

petrolera, y las políticas de ajuste estructural que se aplicaron para resolver la crisis de endeudamiento que afectó a las economías latinoamericanas, contribuyeron a recolocar a la PyME en la agenda pública. El interés por la pequeña empresa se asocia esta vez con los procesos de desregulación, privatizaciones y liberalización de mercados. Se piensa que la PyME tiene mayor capacidad de adaptarse al ajuste, de crear empleos y de estimular la reconversión productiva.

El énfasis que se pone en el desarrollo basado en la PyME no se dirige a la empresa individual. Existe suficiente evidencia que demuestra que las estrategias de agregación (concentración, aglomeración, asociatividad, etc.) elevan la competitividad de las PyMEs. En los países desarrollados y también los países en desarrollo existen experiencias exitosas de redes de PyMEs. Lo que está surgiendo es un nuevo tipo de gobernabilidad económica (o *industrial governance*) que involucra a varios actores que participan en redes de intercambio. Para entender entonces una red productiva hay que conocer cuáles son los actores, qué es lo que intercambian, cuál es el set de reglas, implícitas o explícitas, que definen el marco de la reciprocidad en que incurren las relaciones que establecen. Algunas de estas redes tienen efectos positivos importantes en la productividad de los actores involucrados ya sea porque aumentan su acceso a recursos escasos, su capacidad innovativa o su poder de negociación.

Pero el interés por la PyME y por las redes productivas no surge solamente por una preocupación académica, También se ha producido un vuelco en el enfoque gubernamental de la política industrial. Durante el modelo sustitutivo los gobiernos aplicaron políticas industriales caracterizadas por una intervención directa en la economía (empresas públicas, inversiones en sectores prioritarios, subsidios) y por la entrega de servicios reales (asistencia técnica, capacitación, créditos, etc.) a la PyME. El principio que guiaba los programas de apoyo a la pequeña empresa era que ésta enfrentaba fallas de mercado y que el Estado debía proveer los servicios a los que no accedía ya fuera por tamaño, aislamiento, falta de recursos financieros, etc. Este enfoque ha cambiado; no se pone tanto el énfasis en subsidiar la oferta de servicios sino en un fortalecimiento (y subsidio parcial) de la demanda. La idea es fortalecer la capacidad de acción de la PyME y reducir el protagonismo estatal. Ello implica la descentralización de los procesos de asignación y gestión de los fondos públicos.

Más recientemente, los procesos de evaluación de los programas de apoyo a la PyME han llevado a preguntarse si tiene sentido que el Estado continúe gastando recursos en financiar a las instituciones que administran fondos públicos. La pregunta es si no es más rentable traspasar directamente la gestión a los privados. En este caso la asociatividad se reforzaría en tanto mecanismo para captar fondos públicos.

Además de las ventajas económicas directas que brinda una alianza entre empresas (acceso a conocimientos de frontera, reducción del riesgo de proyectos costosos e inciertos, ventajas de escala, etc.), los costos de transacción se reducen en la medida en que se desarrolla la reciprocidad y las relaciones de confianza. En este sentido, las redes de empresas deben ser vistas como un fenómeno social y cultural, es decir, como un conjunto de normas, objetivos, expectativas y resultados esperados entre actores. Los empresarios deben sentirse seguros en que se cumplirán ciertas expectativas y confiados en el tipo de relaciones y flujos intercambiados. Sin embargo, esto implica un cambio cultural. El empresario está más acostumbrado a la competencia que a la cooperación.

Las ventajas de un desarrollo industrial basado en los encadenamientos y la cooperación entre PyMEs están en las economías de escala y de alcance y en la flexibilidad y rapidez de respuesta con que cuenta la pequeña empresa. Las economías que se logran con la aglomeración no niegan la competencia. Un conjunto de empresas rivales puede unir fuerzas para superar los cuellos de botella en infraestructura, insumos y acceso a mercados lejanos. El punto central aquí es que los beneficios de las redes no implican necesariamente relaciones de dependencia por un lado o de cooperación por el otro. Las redes funcionan con competencia y cooperación, con dependencia y con interdependencia.

Las experiencias exitosas de aglomeración y de asociatividad entre PyMEs han tenido como efecto una reorientación, en los hechos, de las políticas industriales. En líneas gruesas, las nuevas políticas industriales se caracterizan por no estar ya orientadas a la empresa individual ni a entregar servicios reales, sino más bien al apoyo de conjuntos de empresas y al subsidio de la demanda más que la oferta. Aunque existe bastante consenso sobre estas orientaciones generales, no queda muy claro si la formación de redes productivas estables y competitivas se puede inducir desde fuera, es decir, mediante la acción y el apoyo institucional y financiero de agentes públicos o privados.

El gobierno chileno ha apostado a esta última hipótesis iniciando un vasto programa de fomento. Los proyectos de fomento (Profo) se entienden en el nuevo marco de las políticas económicas desarrolladas en Chile desde inicios de los 90, fecha en que se inauguran las nuevas políticas industriales. Estas le otorgan preminencia al mercado y limitan fuertemente las acciones selectivas del Estado. Quedan atrás las políticas industriales basadas en prioridades sectoriales y en el protagonismo estatal. El nuevo enfoque de una política de transformación productiva con equidad debía reunir varias condiciones. Debía evitar la acción discrecional, operar a través del mercado en la asignación de recursos y sustentarse en la iniciativa empresarial (Muñoz). Teniendo en cuenta que existen fallas de mercado en el financiamiento de la PyME y en su acceso a la transferencia de tecnología, se decidió subsidiar la demanda, mediante un subsidio a la transferencia de tecnología (FAT); el acceso subsidiado al

financiamiento continuó a través de la banca comercial. Sin embargo, el acento puesto en la oferta de recursos subsidiados se consideró insuficiente, ya que se constató que por una parte éstos eran subutilizados y que por otra parte no garantizaban un cambio de mentalidad empresarial. Una política de fomento centrada en la oferta no asegura la formación de un tejido institucional que profundice las relaciones entre empresas y entre éstas y su entorno local y sectorial. Tampoco se hace cargo de los problemas de falta de información y de experiencia empresarial que impiden que un sector importante de la PyME no acceda a las alternativas que le ofrece el programa de modernización. De ahí que se decidiera invertir en fomentar la asociatividad.

Los objetivos planteados de modernización y de acceso a mercados externos no se podían lograr mediante la acción individual. Hacía falta un agente externo, catalizador, que potenciara las capacidades individuales ya que así podrían aprovecharse economías de escala. Los Profo se entendieron como una entidad asociativa a cargo de un gerente, que reúne a pequeños y medianos empresarios de un sector y de una localidad específica, destinada a desarrollar colectivamente su competitividad (Muñoz). Durante un periodo de tres años el Estado se compromete a subsidiar una parte del costo de funcionamiento de la entidad y los empresarios asumen el compromiso de financiar el resto.

Algunos de los resultados esperados del programa son: a) el mayor acceso de la PyME a los instrumentos horizontales de fomento productivo, o lo que se ha dado en llamar la «ventanilla única»; b) la transferencia de tecnología, entre empresas participantes y/o otras entidades externas; c) una mayor escala de compra, mediante la suscripción de convenios de adquisiciones de insumos conjuntas; d) mayor especialización productiva, cuando se producen acuerdos (o relaciones de subcontratación) entre empresas participantes que antes competían en el mismo rubro; e) un mayor dinamismo del sistema productivo local, mediante la influencia que puedan tener los participantes en otras empresas locales, y también por los mayores vínculos que se establecen con sujetos no directamente involucrados (universidades, asociaciones gremiales, municipalidades, etc.); y f) una mayor orientación al cliente mediante actividades que pueden mejorar el acceso a los mercados, principalmente de exportación.

Cabe resaltar la forma en que se han implementado estos proyectos. Inicialmente la organización de Profos estuvo en manos de las agencias públicas que tradicionalmente «atendieron» a la PyME, Corfo y Sercotec. Al cabo de tres años de operación, se reconoció la necesidad de flexibilizar y descentralizar la gestión aprovechando las capacidades de organización de las propias organizaciones gremiales. Se estableció que la Corfo actuaría como organismo de «tercer piso» (financiamiento, evaluación y seguimiento de proyectos) y que la gestión operativa podía estar a cargo de un organismo de fomento público o privado.

Se crea así un modelo nuevo de políticas de fomento en la medida en que: 1) el Estado no interviene sino indirectamente en el financiamiento y posterior evaluación de iniciativas de asociatividad; 2) surgen los agentes intermediarios de fomento productivo públicos y privados; 3) las asociaciones gremiales diversifican su accionar, desde una labor de reivindicación y de lobby orientada a los poderes públicos a un rol de articulación y organización colectiva de microsectores productivos; 4) se expande el mercado de la consultoría a empresas en la medida en que se fortalece la demandas de servicios empresarios (asistencia técnica, consultoría organizacional, comercialización).

Las áreas donde los empresarios perciben claramente que el Profo les ha brindado beneficios son: mejoras en la gestión (planificación, técnicas de control de calidad); tecnología (acceso a información, consultorías); comercialización (acceso a nuevos mercados, negocios conjuntos); capacidades empresariales (capacidad de negociar, acuerdos de cooperación, relaciones de confianza).

Estos elementos estarían indicando que los Profo cumplen con el objetivo de superar el aislamiento de las PyMEs, con la mayor información técnica y comercial de los empresarios, y con el de mejorar algunos aspectos de la gestión interna de las empresas. Menos claro es lo que aporta el Profo para inducir aumentos en la productividad, en la rentabilidad del negocio y en el acceso al mercado financiero. Tampoco está claro si se podrá continuar con estos programas debido a que los exportadores se exponen a las acusaciones de *dumping*⁸.

Habría que agregar a esta lista cambios de tipo psicosocial, difíciles de detectar por los propios interesados. La interacción con otros empresarios que están en una situación similar implica un cambio de horizonte, irreversible y acumulativo. El empresario aislado y el empresario en red son empresarios diferentes. Hay un aprendizaje interactivo que justifica la inversión en un bien público como la asociatividad.

La construcción política de los mercados

Los desafíos que se abren con la globalización están induciendo no sólo una ampliación inusitada de las esferas de acción de las empresas, sino también un nuevo tipo de relación entre los actores económicos. Se amplía la geografía de los negocios, aumentan los lazos contractuales que definen los flujos comerciales entre países, se liberalizan los mercados, a la vez que se «politizan» las transacciones comerciales. Lo que aparece como contradictorio no es sino un reflejo de un proceso de más envergadura: la construcción de mercados supranacionales.

⁸ Así ocurrió con los salmoneros, que enfrentaron un aumento de las barreras no arancelarias en EEUU.

La reseña que hemos presentado permite dimensionar la intensidad de un proceso de creación de una nueva institucionalidad, proceso que ha forzado la reconversión del aparato estatal y a un nuevo estilo de conducción política por parte de los equipos económicos de gobierno. Hemos hablado de cooperación entre empresarios y Gobierno para designar la dinámica observada durante la fase de apertura comercial, negociación y suscripción de acuerdos de libre comercio. También hemos hablado de innovación social para referirnos a la modernización que ha debido producirse en las organizaciones que intervienen en el ámbito del comercio exterior. Estas expresiones nos parecen las adecuadas para sintetizar lo que ha ocurrido en el pasado inmediato en materia de relaciones económicas internacionales. Sin embargo, dichas expresiones resultan tímidas si se contrastan con los desafíos que se observan en el futuro.

Sin duda que el estado actual de las relaciones entre empresarios y Gobierno marca un vuelco respecto de un pasado que se caracterizó por una constante tensión y por periodos de conflicto abierto. Aunque el empresariado pudo participar en el sistema de decisiones, su relación con el gobierno fue «oportunista» (en el buen sentido de la palabra): los puntos de encuentro y desencuentro fueron siempre originados por la amenaza a los intereses sectoriales. Lo que hemos visto en materia de relaciones exteriores conserva algo de la inercia del pasado en la medida en que los gremios le representan al Gobierno las demandas específicas de tal o cual sector frente a eventuales negociaciones. La reacción de la SNA frente a la negociación con Mercosur es un claro ejemplo de ese tipo de intervención. Al mismo tiempo se construyen nuevos lazos, en la preparación y en el seguimiento cotidiano de los acuerdos comerciales, que apuntan a relaciones de interdependencia.

Algo similar ocurre en la relación de las agencias gubernamentales con los pequeños y medianos empresarios. Dicha relación no pasa por los dirigentes gremiales y supone un cambio de cultura empresarial. Se trata de un trabajo lento con resultados a largo plazo. Los programas de subsidio a la asociatividad no están exentos de oportunismo empresarial. A pesar de ello, son una forma de inversión a largo plazo.

Con todo, estos avances no traducen un acuerdo de fondo acerca de cuál modelo exportador es el más apropiado para mantener una tasa de crecimiento con una disminución progresiva de las desigualdades sociales. Las organizaciones empresariales tienen diferentes posturas al respecto. La opinión mayoritaria, con la excepción de los agricultores y los exportadores de manufacturas, se orienta al apoyo del modelo neoliberal y el mantenimiento de equilibrios macroeconómicos y apertura comercial y financiera, con lo cual Chile continuaría exportando recursos naturales y agregaría un pujante sector de servicios financieros, a expensas de la agricultura y la manufactura.

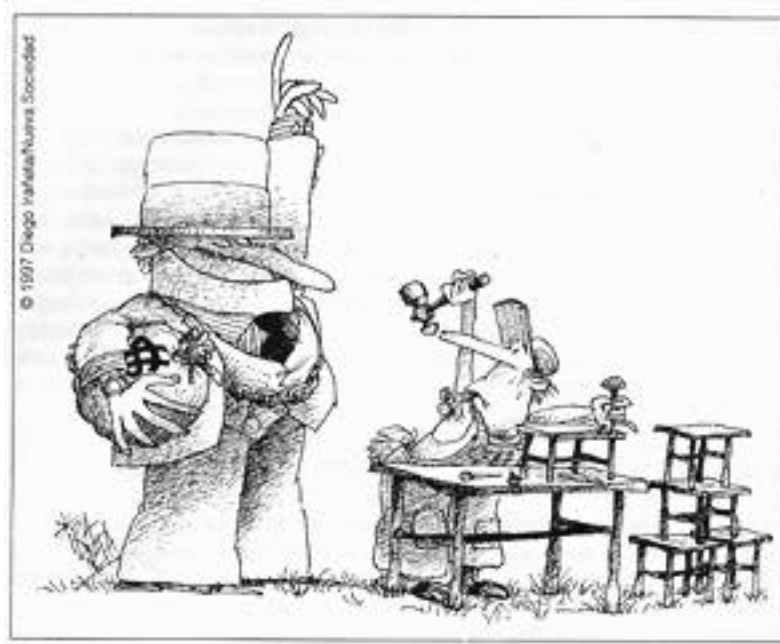
Los economistas de Gobierno, si bien no cuestionan las líneas gruesas de ese modelo, plantean la necesidad de introducir algunos ingredientes del modelo

exportador de los países nórdicos. A saber, basar el desarrollo exportador no tanto en la extracción de recursos naturales sino en complejos productivos apoyados en la expansión de las actividades procesadoras de dichos recursos. Esta estrategia requiere de una mayor concertación social ya que incluye la planificación estratégica, el estímulo a la inversión en dichos complejos, la innovación tecnológica y el desarrollo de la infraestructura física.

Estas dos opciones siguen abiertas pero no lo estarán por mucho tiempo. El avance de la integración regional define vocaciones productivas que restan competitividad a los que no ingresan a tiempo. Por otra parte, los mismos acuerdos comerciales van definiendo condiciones de competitividad favorables a algunos sectores y desfavorables a otros. Aunque no se formulen en forma explícita, los mercados se están construyendo bajo nuestros ojos. Por último, llama la atención que en temas de tal trascendencia esté totalmente ausente el actor laboral.

Referencias

- Agosín M. y R. Alvarez: *La inserción internacional de la economía chilena, límites y oportunidades*, Ceppri, Santiago, 1997.
- Campero, G.: «Los empresarios ante la alternativa democrática: El caso de Chile» ILET, Santiago, 1988.
- Campero G. y otros: *Los actores sociales en el nuevo orden laboral*, Dolmen Ediciones, Santiago, 1993.
- Castells, M.: *The rise of the network society*, Blackwell, Cambridge (Mass.), 1996.
- Dugan W. y A. Rehren: «Impacto del régimen político en la intermediación de intereses: instituciones públicas y grupos empresariales en Chile» en *Política* N° 22/23, Santiago, 1990.
- Garretón, M. A.: *La faz sumergida del iceberg: estudios sobre la transformación cultural*, Cesoc - Lom Ediciones, Santiago, 1985.
- Garretón, M. A.: *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, FCE, Santiago, 1995.
- Meller. P. y R. E. Saez: *El auge exportador chileno*, CIEPLAN-DOLMEN, Santiago, 1995.
- Menges, C.: «Public Policy and Organized Business in Chile: A Preliminary Analysis» en *Journal of International Affairs*, 1966.
- Montero, C.: «El actor empresarial en transición» en *Colección Estudios CIEPLAN* N° 37, Santiago, 1993.
- Montero, C.: *La revolución empresarial chilena*, Editorial Dolmen, Santiago, 1997.
- Muñoz, O. (ed.): *Estado, empresarios, instituciones*, CEPAL/CIEPLAN, Santiago, 1996.
- CPC: «Orientaciones de Renaca», Consejo Extraordinario de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), 10/1996.
- Concertación de Partidos por la Democracia: *Programa de Gobierno*, 7/1989.
- Rifkin, J.: *The End of Work*, Putnam, Nueva York, 1995.
- Thurow, L.: *El futuro del Capitalismo*, 1995.
- Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación: «Un Gobierno para los Nuevos Tiempos», 1993.
- Rehren, A.: «La Presidencia en el Gobierno de la Concertación» en *Estudios Sociales* N° 75, 1er. trimestre 1993.
- Rehren, A.: «Empresarios, Transición y Consolidación Democrática en Chile» en *Revista de Ciencia Política* vol. 17 N° 1-2, 1995.



La ilustración acompañó al presente artículo en la edición impresa de la revista