

# La segunda fase exportadora en Chile

OSVALDO ROSALES V. \*

## La competitividad, base de la modernización productiva

En una economía pequeña y abierta como la chilena, el desarrollo exportador es la principal herramienta para crecer, generar empleos productivos y reducir la pobreza. La inserción dinámica en la economía internacional y la modernización de la estructura económica y social se exigen y condicionan mutuamente y demandan un salto en la productividad y la competitividad.

La modernización productiva es requisito para lograr un crecimiento estable y dinámico que permita avanzar de manera creciente hacia la igualdad de oportunidades, poner fin a las relaciones sociales atrasadas, reducir la pobreza y generar un desarrollo más sustentable. El crecimiento es necesario para generar empleos de mejor calidad, aumentar de modo sostenido las remuneraciones y elevar los recursos destinados al gasto social.

Para mantener la competitividad se debe establecer un entorno macroeconómico estable (reducción de la inflación, disciplina fiscal, tipo de cambio real, estímulos a la productividad) y promover el ahorro y la inversión. También se requiere avanzar en la diversificación comercial y en el acentuamiento de la apertura financiera, ésta con los necesarios resguardos para enfrentar

la inestabilidad de los mercados externos (cartera variada, cobertura de riesgos y fondos de estabilización).

Objetivo central de este decenio es mejorar la calidad del empleo, lo que implica un gran esfuerzo nacional de inversión, productividad, difusión tecnológica, educación y capacitación, todo ello complementado con la modernización de las relaciones laborales mediante políticas que por un lado faciliten el acceso de la mujer al mercado de trabajo, y por otro atiendan los casos de reconversión productiva. El mejor escenario para acercarse a tales objetivos es transitar hacia una segunda fase exportadora, con sus exigencias de productividad y cambio tecnológico.

Actualmente la competitividad depende de una fuerza de trabajo más calificada, con mayor flexibilidad y motivación. Es la calidad de aquélla y no su bajo costo lo que ahora determina la competitividad. Así, el camino para establecer las bases de una cultura emprendedora es invertir para mejorar la calificación del personal, aumentar las oportunidades empresariales y estimular el desempeño en todos los sectores sociales, para lo cual habrá que difundir las oportunidades de progreso, democratizar el acceso al mercado y reducir la concentración del ingreso.

Las economías modernas compiten con base en su capacidad tecnológica, la calidad de sus recursos humanos, su cohesión social y estabilidad política de largo plazo, que surge de acuerdos estratégicos entre los actores sociales del desarrollo. Dado que la elevada desigualdad de oportunidades aún persiste, una tarea pendiente en Chile es fortalecer esa cohesión y esa estabilidad. Una economía abierta que apuesta a la internacionalización de su base productiva para competir en escala mundial no puede permitirse los grados de pobreza y de concentración del ingreso que predominan en este país.

\* *Oficial de Asuntos Económicos de la CEPAL. Trabajo presentado en el seminario Estrategias de Desarrollo y Modernización del Estado, durante las Jornadas de Diálogo Programático, organizado por la Concertación de Partidos por la Democracia, Santiago de Chile, 14 y 15 de enero de 1993. Las opiniones son responsabilidad del autor y no comprometen a la institución a que pertenece.*



*a eficiencia ya no radica sólo en menores costos; ahora, cada vez más estriba en la velocidad de respuesta frente a las oportunidades de mercado. Esta flexibilidad depende de la organización del proceso de trabajo, principal desafío tecnológico para recoger la iniciativa y la creatividad laboral*

---

### **Las exigencias de innovación institucional en todos los ámbitos**

La inserción internacional exige una mayor disciplina macroeconómica, pues limita la autonomía de los instrumentos de política económica e impone restricciones a la intensidad de los conflictos distributivos, por su efecto adverso en la estabilidad y los riesgos económicos y comerciales que implica. De ahí la importancia de que las políticas económicas y comerciales se complementen con modificaciones institucionales y nuevas prácticas orientadas a estimular la cooperación y la concertación entre los agentes públicos y privados.

Los países que han tenido éxito en su industrialización exportadora muestran capacidad para alcanzar consensos nacionales y así han podido conciliar la responsabilidad macroeconómica y la estabilidad de los incentivos con el decidido apoyo del sector público a la inserción internacional, a la especialización productiva en segmentos dinámicos, a la difusión tecnológica y a las políticas de educación y formación de la fuerza de trabajo.

Caminar en tal sentido requiere alcanzar consensos que permi-

tan la reforma del Estado, la modernización de la empresa y la renovación del movimiento sindical.

Se necesita un Estado distinto, más ágil, más eficiente y más democrático. Está pendiente la modernización del Estado chileno, pues el que heredó del autoritarismo responde a una racionalización presupuestaria desprovista de criterios ordenadores de las funciones del sector público en una economía abierta. Hay que lograr una regulación eficaz en materia económica y ambiental y un mayor peso en los aspectos sociales; un Estado más competente y calificado, con fuerte legitimidad social, con transparencia, formas de control y estricta evaluación de resultados; con una institucionalidad pública más descentralizada, con incentivos a la eficiencia, al desempeño y a la desburocratización, con sistemas de remuneración basados en el mérito, con un servicio público estable y profesionalizado.

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 de los productos demandan formas de organización laboral más flexibles, con trabajadores polivalentes y creativos, capaces de resolver problemas y no sólo de interpretar manuales.

La eficiencia ya no radica sólo en menores costos; ahora, cada vez más estriba en la velocidad de respuesta frente a las oportunidades de mercado. Esta flexibilidad depende de la organización del proceso de trabajo, principal desafío tecnológico para recoger la iniciativa y la creatividad laboral, estimular la innovación, con trabajo en equipo, con sistemas de información más avanzados y capacidad para procesarla.

No es posible incorporar estas tecnologías y mantener relaciones laborales de viejo cuño. La tríada capacitación, flexibilidad y motivación del trabajador es indisoluble ante el actual desafío tecnológico. Desde este punto de vista, la modernidad de la estructura empresarial chilena es bastante precaria.

El desafío sindical es ligar la reivindicación a la modernización productiva. En economías abiertas, sometidas a una demanda de intensa innovación tecnológica, la equidad no puede estar dissociada de la transformación productiva. La renovación sindical implica asumir un compromiso con la productividad y la calidad de la producción, vinculando las reivindicaciones salariales con la inversión y las exportaciones mediante una flexibilización concertada de los procesos productivos y la reconversión de las actividades sin futuro.

La contraparte es el compromiso empresarial con la inversión y con salarios que respeten el avance de la productividad, en un marco de condiciones de trabajo adecuadas y de resguardo de la legislación laboral.

Lo anterior también exige un compromiso nacional, con políticas sociales innovadoras que compensen los costos de una ma-

yor flexibilidad laboral y adecuadas políticas de seguro de desempleo, ligadas a la educación y al readiestramiento.

## Logros de la estrategia exportadora

En los últimos siete años las exportaciones chilenas crecieron en términos reales a un ritmo anual levemente superior a 10%, casi el doble del producto (5.6% anual desde 1984). Por su parte, la expansión mundial de las exportaciones en ese lapso fue de algo más de 6% anual, lo que implica que las de Chile han aumentado su presencia relativa en el ámbito internacional.

En ese comportamiento ha influido el dinamismo de las exportaciones no tradicionales, que han crecido a tasas superiores a 15% anual. Aunque en varios casos el punto de partida fue modesto, es un mérito considerable sostener incrementos reales de dos dígitos en una fase de menguante dinamismo del comercio mundial. Ejemplo de ello son las ventas frutícolas, forestales, de la industria alimentaria, de productos químicos y metálicos.

En 1991, el perfil exportador se integraba con 48% de productos mineros (40% cobre), 13.5% agrícolas y marinos y 38% industriales. La composición de este último rubro corresponde a la industria alimentaria (17%), forestal y de la celulosa (5% cada uno), y química (5.5%). Las exportaciones de frutas absorberían 11% de la oferta total de Chile.

El destino de las ventas externas se ha modificado. Destaca el Pacífico asiático, región que en 1980 absorbía 15% de las ventas chilenas; la CE recibía 37%, América Latina 24% y América del Norte 14%. En 1991 la participación del Pacífico asiático aumentó a casi 30%, la de la Comunidad bajó a 32%, la de América Latina cayó a 14% y la de América del Norte creció a 18%. Así, el dinamismo exportador chileno está muy asociado a las ventas a la región asiática.

Lo anterior es más claro si se analiza el período 1986-1991. Mientras el valor corriente de las exportaciones dirigidas a la CE y a América del Norte creció a tasas anuales de 15 y 13 por ciento, respectivamente, el incremento en el caso del Pacífico asiático fue de 29%. Las exportaciones a América Latina hasta 1990 no pudieron recuperar el nivel de 1980, pero el mejor desempeño económico de la región durante 1991 se reflejó en un salto de 21%, con lo que llegaron a significar 80% del valor de las exportaciones a América del Norte. De mantenerse tal dinamismo y de proseguir las reformas económicas, en pocos años las ventas a América Latina superarán a las que se dirigen al norte del continente.

## Mejorar la inserción internacional

Chile avanza en la consolidación de una economía exportadora que privilegia la minería, la agricultura, la pesca y el sector fo-

restal. En todos estos sectores se detectan esfuerzos interesantes de incorporación tecnológica, de modernización en la gestión, en la comercialización y en la penetración de mercados externos. Además de su dinamismo, el proceso exportador se ha caracterizado por la gradual diversificación de mercados, rubros y empresas exportadoras.

Sin embargo, sería erróneo caer en la autocomplacencia. La diversificación de la oferta exportadora es aún reducida; persiste una especialización en segmentos poco dinámicos del comercio mundial. La inserción internacional de Chile se consolida en un momento de acelerada globalización de la economía mundial que coincide con un menor dinamismo del comercio internacional y con un incremento en el grado y en la calidad de la competencia internacional. Sin embargo, sólo en promedio ese dinamismo es menor, pues existen rubros que más que lo duplican o triplican. El acceso a segmentos dinámicos se logra con llaves precisas: competitividad, calidad y nuevos productos.

De las exportaciones chilenas a la OCDE, 39% son recursos naturales, 54% manufacturas basadas en éstos y sólo 3% manufacturas que no se basan en ellos. Los productos nuevos —los que no existían hace un decenio— comprenden 30 o 40 por ciento de las exportaciones de los países de industrialización reciente. En el caso de Chile, no superan 1%. Sus exportaciones no tradicionales son bastante tradicionales en el mercado mundial. El vigoroso esfuerzo exportador ha permitido ganar competitividad en rubros de bajo dinamismo, lo que plantea una vulnerabilidad futura que debe encararse, dado que tienden a crecer las presiones proteccionistas en rubros poco dinámicos, incluyendo la amenaza del proteccionismo ambiental.

## La segunda fase exportadora

Chile ha recorrido con éxito una primera fase exportadora. Gracias a ello se pueden anticipar los futuros desafíos de una economía internacional menos dinámica, con rebotes proteccionistas o eventuales bloques comerciales. Es pues necesario dotarse de una visión de futuro que le permita al país insertarse 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.

Se requiere entrar a una "segunda fase" del modelo exportador, orientándolo gradualmente hacia productos de mayor valor agregado y contenido tecnológico para tomar posiciones en segmentos dinámicos del comercio internacional.

Esto no significa necesariamente enfrentar productos primarios *versus* industriales, pues lo relevante es la intensidad de conocimientos y de tecnología incorporados en cada producto. De hecho, hay artículos industriales estandarizados que contienen menos conocimiento y trabajo calificado que otros agrícolas.

Las concepciones sectoriales de antaño no ayudan. Lo que corresponde es incrementar el valor agregado intelectual en la cadena productiva asociada al recurso natural, explotando los eslabones hacia atrás y hacia adelante, secundarios y de servicios asociados.

Además, Chile posee un importante potencial para expandir sus exportaciones manufactureras y de servicios, lo que debe recogerse en la segunda fase exportadora. Ello reforzaría la inclusión social del empeño exportador que exige dedicar más esfuerzos a la articulación y despliegue productivo de las empresas pequeña y mediana para incorporarlas a la acción exportadora, directa o indirecta, mediante el fortalecimiento de sus niveles tecnológicos, su productividad y la capacitación de sus trabajadores.

## Razones de la segunda fase exportadora

### Macroeconómicas

Para sostener un elevado crecimiento con inflación declinante debe aumentarse de manera significativa la productividad global. Las exportaciones que contribuyen más a ese propósito, por su mayor exigencia de tecnología y calidad son de la segunda fase.

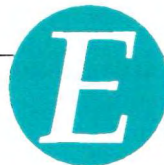
Avanzar a la segunda fase exportadora reduce la vulnerabilidad de la economía. Las exportaciones chilenas están constituidas, en 72%, por productos mineros, agropecuarios, del mar, harina de pescado y celulosa. Si se le añaden los productos agroindustriales (jugos, conservas y otros) la cifra se eleva a 80%. Mantener concentradas las exportaciones en *commodities* significa exponerse a fuertes variaciones de precios y a desfavorables términos de intercambio frente a bienes intensivos en conocimientos.

### Calidad del empleo

La economía empieza a operar cerca del desempleo friccional. El eje de incorporación social al desarrollo y la forma más eficaz de combatir la pobreza es la creación de empleos productivos. Así, la profundización exportadora constituye el eslabón clave de la modernización productiva y de la integración social.

### Comerciales

El desarrollo exportador se ha concentrado en los recursos naturales con menor elaboración. Los mercados de tales productos son menos dinámicos que los de bienes más elaborados. Chile ha ganado posiciones en mercados de lento crecimiento, desplazando competidores, lo que torna a la estrategia cada vez más vulnerable a presiones proteccionistas o de competencia desleal.



*El desempeño exportador se ha apoyado excesivamente en la explotación de los recursos naturales, sin darle suficiente importancia al daño ambiental. Por ello, hay que corregir situaciones graves generadas en alguna regiones*

---

### Evolución del tipo de cambio real

El éxito exportador requiere desplegar los máximos esfuerzos compatibles con la estabilidad macroeconómica para sostener un alto tipo de cambio real. Sin embargo, por el éxito alcanzado es predecible una depreciación gradual del mismo. No volverá a los niveles de un período de ajuste y brecha externa; los salarios recuperan las pérdidas acumuladas y se avizora un mercado de trabajo dominado por escasez de oferta, sobre todo calificada. Para sostener la rentabilidad exportadora se requiere más productividad y mayores volúmenes exportados. En los últimos cinco años la fuerza de trabajo ha crecido anualmente 3.2%, la productividad laboral 3.1% y el promedio en dólares de las remuneraciones, 6.6%. Si persiste tal tendencia, es inevitable la caída de la competitividad en las exportaciones intensivas en mano de obra poco calificada. Restaurarla implica mayor productividad e incorporación tecnológica.

### Modernización e integración del aparato productivo

Para mejorar la competitividad auténtica hay que preocuparse por que la difusión tecnológica reduzca la heterogeneidad excluyente entre sectores, regiones y tamaños de empresas. Para



ello conviene estimular las cadenas de exportación mediante el desarrollo de exportadores indirectos, el fomento de servicios, diseño, ingeniería y bienes de capital asociados a la exportación y el apoyo a la difusión tecnológica en regiones. Ello requiere prioridades públicas en ciencia y tecnología más precisas, un sistema nacional de capacitación y una política tecnológica en el centro de la estrategia de desarrollo.

### *Ampliación de la base empresarial*

Definidas las exportaciones como motor del desarrollo nacional se debe incorporar al máximo de empresas a esta actividad. Ello supone políticas más eficaces para impulsar la exportación de las pequeñas y medianas empresas y mecanismos financieros más expeditos para estimular a los exportadores indirectos. De ahí que un tipo de cambio real elevado desempeñe también un papel distributivo, al ampliar la base empresarial exportadora.

### *Razones ambientales*

El desempeño exportador se ha apoyado excesivamente en la explotación de los recursos naturales, sin darle suficiente importancia al daño ambiental. Por ello, hay que corregir situaciones graves generadas en algunas regiones. Además, la creciente presencia del tema ambiental en el comercio internacional plantea amenazas proteccionistas que cabe enfrentar incorporando la variable ambiental en las decisiones de inversión y en la exportación de *commodities* ligadas a recursos naturales.

### *Equidad y cohesión social*

La auténtica competitividad internacional no se sustenta en los bajos salarios y en el daño ambiental, sino en los avances en diseño, calidad, mayor incorporación y difusión tecnológica, y en una fuerza de trabajo más calificada y comprometida con el esfuerzo exportador. En apoyo de esos propósitos ha de contarse con una legislación laboral más cautelosa con los derechos de los trabajadores y una estructura empresarial más abierta a la iniciativa laboral en materia de tecnología y calidad de la producción. Calidad total significa poner el centro en la gestión del recurso humano, desarrollando su calificación, en su flexibilidad, sin precarizar el empleo, respetando derechos y estimulando la movilidad y la reconversión ocupacional, y en la motivación, expresada en salarios que recojan la mayor productividad y en condiciones de trabajo que estimulen la creatividad.

Para estimular esta última, fuente subestimada de innovaciones tecnológicas incrementales, un buen camino es mejorar el perfil exportador, que además favorece el uso de mano de obra calificada y el despliegue del talento empresarial. Dicho camino, además, permite la incorporación plena de universidades y del sistema científico-tecnológico al desafío exportador.

## **Áreas privilegiadas de acción**

Los pilares de una segunda fase exportadora que mejore la inserción internacional de Chile son: la modernización de la institucionalidad de la promoción comercial, una mayor presencia en las cadenas de comercialización, el fortalecimiento de los sistemas de información comercial y tecnológica, el financiamiento competitivo a exportadores de segunda fase, la estrategia frente a bloques comerciales, las alianzas estratégicas con transnacionales y una política activa de captación de inversión extranjera en manufacturas y servicios.

Dos factores son cruciales: la existencia de una sólida política tecnológica en el centro de la estrategia productiva, y la estabilidad política de largo plazo, sustentada por la cohesión social, los avances en equidad y el estímulo a los comportamientos cooperativos para enfrentar los desafíos de la economía global.

### *Política tecnológica*

Vivimos una revolución científica y tecnológica apoyada en el manejo de la información y el conocimiento. Éste, expresado en educación, ciencia y tecnología, es el principal factor competitivo de hoy y el eslabón crítico del desarrollo económico y social. En este marco ganarán los países que incorporen y difundan más el progreso técnico en la base productiva y en la sociedad; los que logren construir una competitividad estructural apoyada en la incorporación y difusión tecnológica que se concilie con el bienestar de las mayorías.

La competitividad, la equidad y la sustentabilidad dependen de la innovación tecnológica. Una política decidida, que incluya la readecuación de la sociedad y la base productiva para impulsar y demandar las innovaciones es un requisito estratégico del desarrollo e incluso de la propia soberanía nacional.

El salto tecnológico supone concentrar esfuerzos en áreas específicas, dar señales expresas de vocación tecnológica al país y a los inversionistas, otorgando más importancia a las negociaciones sobre transferencia y adaptación de tecnología y elevando, al mismo tiempo, el modestísimo gasto que actualmente se realiza en ese rubro.

### *Flexibilidad y coordinación estratégica*

No basta una política de fomento exportador para mejorar la inserción internacional. Se la debe complementar con una concepción de desarrollo sin fronteras, con apertura mental y social al cambio, con innovaciones institucionales que estimulen la flexibilidad y la concertación entre actores. Hace falta más cooperación entre comportamientos públicos y privados para estimular el desarrollo de concepciones prospectivas de la economía internacional, para seguir las tendencias tecnológicas y

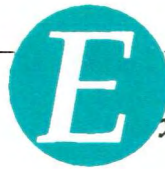
comerciales, para construir una política comercial compartida y más audaz.

Los países, como las empresas, tienen que tomar decisiones de especialización, lo que es aún más necesario en un país pequeño, con débil capacidad tecnológica endógena, como Chile. Dar un salto en presencia tecnológica y en un sello de calidad internacional en sus productos, obliga a un esfuerzo nacional de selectividad de las tareas tecnológicas y de los recursos humanos. Se necesitan políticas horizontales para estimular la competitividad sistémica y un apoyo adicional para ganar presencia en rubros más dinámicos y sometidos a una fuerte competencia.

Existe consenso en torno a que las políticas industriales no interfieran en el mercado, sino que lo extiendan, refuercen sus mecanismos y corrijan sus imperfecciones. El mercado no tiene ventajas en la coordinación estratégica, la construcción de consensos ni el fortalecimiento de la capacidad tecnológica. Es necesario complementarlo con una estrategia que permita avanzar en la construcción de ventajas competitivas en productos con más conocimiento y tecnología y, al mismo tiempo, que preserve los actuales logros de estabilidad política y gestión económica responsable. No se trata de elegir arbitrariamente "sectores o empresas ganadores", pero sí de coordinar esfuerzos públicos y privados para dar apoyo selectivo a las tareas de infraestructura, financiamiento y recursos humanos que más estimulen la competitividad sistémica y la difusión tecnológica.

## Resumen propositivo

- Fortalecer las ventajas competitivas de Chile, que radican no sólo en los recursos naturales, la base empresarial y la fuerza de trabajo, sino en la estabilidad política, una economía abierta y dinámica y una responsable gestión macroeconómica.
- Desarrollar una verdadera cultura de promoción y difusión tecnológica, base de la competitividad y de la mayor productividad y bienestar bien distribuidos.
- Desplazarse hacia la demanda. En la primera fase se exporta y promueve lo producido. En la segunda, se produce lo que demandan segmentos dinámicos del mercado internacional. Ello implica más conocimiento de los mercados y acercarse más a los consumidores finales, mediante el conocimiento de sus necesidades y reacciones flexibles.
- Ampliar la oferta exportable en cuatro polos de manufacturas basadas en recursos naturales: químico-minero, agroindustrial, forestal y pesquero. Ello mediante el estímulo a productos más intensivos en conocimiento y tecnología.
- Establecer, en torno a dichos polos, cadenas de exportación, mediante la consolidación de la producción-exportación de insumos, bienes de capital, tecnología especializada y servicios.



*Existe consenso en torno a que las políticas industriales no interfieran en el mercado, sino que lo extiendan, refuercen sus mecanismos y corrijan sus imperfecciones*

---

Profundizar la noción de exportadores indirectos y el apoyo a las industrias pequeñas y medianas.

- Crear conciencia nacional respecto a los estándares internacionales de calidad, superando las marcadas diferencias entre la que se desarrolla para exportar y la de segunda para el mercado interno.
- Aumentar la participación en las cadenas de comercialización.
- Apoyar el desempeño de Chile en la 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.
- Desarrollar una política comercial más activa, con una coordinación pública-privada más estrecha, modernizando la gestión pública de las relaciones internacionales.
- Desarrollar una política de segunda fase de inversión extranjera con estímulos a la inversión en manufacturas y servicios y con acuerdos que eviten la doble tributación.
- Ampliar el consenso hacia un proyecto de país que incluya la modernización de las relaciones laborales y la responsabilidad ambiental, concibiendo al país y la exportación con una visión de economía global, desde las regiones. ②