



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO EN CHILE:

El caso de la exportación de servicios a partir de 1990

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES**

DOROTEA LÓPEZ GIRAL

PROFESOR GUÍA
DR. MANUEL CANALES CERÓN

SANTIAGO DE CHILE
OCTUBRE DE 2015

TABLA DE CONTENIDOS

TABLA DE CONTENIDOS	ii
ÍNDICE DE CUADROS.....	vii
ÍNDICE DE FIGURAS.....	vii
ÍNDICE DE GRÁFICOS	viii
ÍNDICE DE TABLAS	x
RESUMEN.....	xi
INTRODUCCIÓN	12
CAPÍTULO I: EL ESTADO EN EL DESARROLLO ECONÓMICO.....	19
EL PAPEL DEL ESTADO EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO.....	19
EL PAPEL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA.....	29
La sustitución de importaciones.....	32
El modelo neoliberal	34
El Consenso de Washington y la política comercial.....	37
El cuestionamiento al modelo neoliberal	42
EL SUDESTE ASIÁTICO: EJEMPLO PARA AMÉRICA LATINA.....	46
LA VUELTA DEL ESTADO Y LA POLÍTICA INDUSTRIAL	50
CAPÍTULO II: LOS SERVICIOS EN EL DESARROLLO	64
LOS SERVICIOS: DEFINICIÓN.....	65
Clasificaciones de servicios y el problema estadístico	74
DESARROLLO, CRECIMIENTO Y EL COMERCIO DE SERVICIOS	79
Política de desarrollo productivo y servicios	88
Promoción de exportaciones	91
Promoción de exportación de servicios.....	94
Políticas e instrumentos de promoción de servicios	95
Promoción de atracción de inversiones.....	100
PANORAMA ACTUAL DE LOS SERVICIOS	101

Empleo y servicios	104
Comercio internacional de servicios	107
CASOS DESTACADOS EN EL DISEÑO DE ESTRATEGIAS DE PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS	111
India.....	112
Singapur	113
Irlanda	114
CAPÍTULO III: MARCO ANALÍTICO.....	117
MARCO DE POLÍTICA PÚBLICAS	117
Actores	123
CONSIDERACIONES	130
Consideraciones económicas	137
Consideraciones políticas.....	140
Consideraciones estructurales	143
Consideraciones institucionales	146
Consideraciones público-privadas	149
Consideraciones sociales y culturales	151
CAPÍTULO IV: LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS EN EL DISCURSO PÚBLICO CHILENO.....	155
REVISIÓN DEL DISCURSO PRESIDENCIAL: MENSAJE DEL 21 DE MAYO.....	155
Patricio Aylwin (1990 – 1994).....	156
Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994 – 2000)	166
Ricardo Lagos (2000 – 2006).....	177
Michelle Bachelet (2006 – 2010).....	188
Sebastián Piñera (2010 – 2014).....	197
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS MENSAJES PRESIDENCIALES	203
Reflexión sobre el modelo de desarrollo.....	204
Reflexión sobre el rol del Estado en la economía	204
Prioridades en materia de política macroeconómica.....	205

Prioridades en materia de política exterior.....	206
Prioridades en materia de política comercial y comercio internacional	207
Reflexión sobre la diversificación exportadora.....	207
Reflexión sobre la exportación de servicios.....	208
CAPÍTULO V: EL SECTOR SERVICIOS EN CHILE Y SU	
INTERNACIONALIZACIÓN.....	215
Análisis estadístico del sector servicios en Chile.....	216
Panorama de la economía chilena	217
Los servicios en la economía doméstica chilena.....	225
Servicios y empleo	232
Internacionalización de los servicios en Chile	234
El sector externo chileno.....	234
Los servicios en la canasta exportadora chilena	238
Panorama del comercio internacional de servicios	238
Panorama del comercio chileno de servicios	244
Exportación de servicios según valor agregado	248
El sector público chileno y el comercio internacional de servicios	253
Organismos públicos y el comercio de servicios	253
Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales	254
ProChile	256
ProChile y el sector servicios	259
Corporación de Fomento de la Producción.....	261
Fundación Imagen de Chile	263
Otros organismos	265
Políticas implementadas para la exportación de servicios	266
Apertura comercial.....	267
Apertura unilateral.....	267
Multilateralismo: el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios	269
Apertura comercial preferencial: acuerdos de libre comercio.....	273

La inclusión de los servicios.....	277
Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones	278
Acuerdos de Doble Tributación.....	281
Marcas Sectoriales	283
Clúster de Servicios Globales	287
El sector privado y los servicios.....	294
Coalición de exportadores de servicios.....	295
Servicios de Arquitectura.....	297
CAPÍTULO VI: RESULTADOS.....	301
PLANO I.....	304
El modelo	304
Clase empresarial	311
PLANO II.....	315
Sector servicios	315
Reciente aparición de los servicios y su potencial exportador.....	315
Bienes y servicios.....	317
Estadísticas.....	318
Coordinación de la institucionalidad.....	318
Tamaño del país y condiciones geográficas.....	322
Capital humano	323
Impacto de los acuerdos.....	324
Alianzas público – privadas	326
Consideraciones económicas	327
Tipo de cambio.....	329
Factor impositivo	329
PLANO III	330
Políticas e instrumentos del sector servicios.....	330
ProChile	332
Corfo	334

Clúster de servicios globales.....	335
Análisis sectorial.....	336
Servicios profesionales.....	336
Ingenieros.....	336
Arquitectos.....	337
Servicios de tecnologías de la información.....	338
Servicios de turismo.....	339
Servicios de transporte.....	340
Servicios de ventas al menudeo (retail).....	340
Servicios de industrias creativas.....	341
Otros servicios.....	341
CONCLUSIONES.....	350
GLOSARIO.....	358
REFERENCIAS.....	361

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Características de Rathmenll de los servicios para el marketing	70
Cuadro 2. Objetivos estratégicos Direcon.....	254
Cuadro 3. Acuerdo sobre Comercio de Servicios	272
Cuadro 4. Ley Plataforma de Inversiones	283
Cuadro 5. Agenda Digital	288
Cuadro 6. Principales actividades CES	296

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. La Curva de Stan-Shih.....	87
Figura 2. Mapa comercio internacional de servicios 2013.	111
Figura 3. Fases de la política pública de Laswell.....	122
Figura 4. Perspectivas de análisis.....	131
Figura 5. Consideraciones para el análisis de las políticas	133
Figura 6. Dimensiones internas y externas	134
Figura 7. Grupos de trabajo Clúster de Servicios Globales	291

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Evolución de la estructura del empleo durante el desarrollo económico.....	83
Gráfico 2. Evolución participación sectorial en la actividad económica mundial (%). 1990 - 2011.	102
Gráfico 3. Evolución de la participación de los servicios en el PIB (%), economías según nivel de ingresos. 1960 – 2013.....	103
Gráfico 4. Evolución de la participación de los servicios en el PIB (%), economías en desarrollo según región geográfica. 1965 – 2013.	104
Gráfico 5. Distribución sectorial del empleo a nivel mundial.	105
Gráfico 6. Proporción de servicios en el PIB y PIB per cápita. Año 2012.	106
Gráfico 7. Relación proporción empleo y PIB per cápita.	106
Gráfico 8. Evolución empleo femenino por sectores económicos. América Latina. 1992 – 2012.....	107
Gráfico 9. Evolución comercio internacional de servicios. 1980 – 2013.	108
Gráfico 10. Evolución comercio internacional de servicios por sectores. 1980 – 2013.	109
Gráfico 11. Exportaciones de servicios comerciales. 2013.....	110
Gráfico 12. Producto Interno Bruto Chileno. 1985 – 2013.....	217
Gráfico 13. Tasas de crecimiento PIB chileno. 1985 - 2013.	218
Gráfico 14. PIB per cápita chileno 1985 - 2013.....	218
Gráfico 15. Evolución de la pobreza e indigencia en Chile.....	220
Gráfico 16. Evolución de la pobreza. Porcentaje de la población que vive con menos de USD 2 al día. 1987/88 - 2010/11. Países seleccionados	221
Gráfico 17. Evolución de índice de Gini en Chile.	222
Gráfico 18. Índice de Gini. 2010-2011. Economías seleccionadas.	224
Gráfico 19. Participación sector servicios en PIB chileno. (%).....	225
Gráfico 20. Participación sector servicios. (%) Economías OCDE. 2013.....	226
Gráfico 21. Participación sector servicios. (%) América Latina y el Caribe. 2013.	227
Gráfico 22. Descomposición subsectores servicios en el PIB.	229

Gráfico 23. Servicios y bienes en el consumo de los hogares chilenos. 2013.	230
Gráfico 24 Servicios y bienes en el consumo de las empresas en Chile. 2013.	230
Gráfico 25. Participación del sector servicios en el PIB regional.	232
Gráfico 26. Distribución sectorial del empleo en Chile. 1980 – 2012.	233
Gráfico 27. Distribución sectorial del empleo femenino en Chile.	233
Gráfico 28. Intercambio comercial de Chile. 1980 – 2013. (USD)	235
Gráfico 29. Participación del comercio internacional en el PIB de Chile. 1980 – 2013	235
Gráfico 30. Países destino de exportaciones de Chile. 2014.	236
Gráfico 31. Principales productos exportados por Chile. 2014.	237
Gráfico 32. Exportaciones mundiales de servicios.	239
Gráfico 33. Principales exportadores de servicios. 2013	241
Gráfico 34. Principales importadores de servicios. 2013.	242
Gráfico 35. Exportaciones mundiales de servicios, por sectores. 1980 – 2013.	243
Gráfico 36. Exportaciones mundiales de servicios, desglose “otros servicios comerciales”. 2000 – 2013.	244
Gráfico 37. Intercambio comercial de servicios. Chile. 1980 – 2013.	245
Gráfico 38. Exportaciones chilenas de servicios, principales subsectores. 1980 – 2013.	246
Gráfico 39. Desglose subsectores “otros servicios comerciales”. Chile. 2003-2012.	247
Gráfico 40. Composición de las exportaciones chilenas por origen valor agregado	250
Gráfico 41. Composición de las exportaciones chilenas por origen valor agregado, por sector productivo.	251
Gráfico 42. Participación de servicios en el valor agregado de las exportaciones, por sector productivo.	252
Gráfico 43. Valor agregado de servicios en las exportaciones, según origen del servicio.	253
Gráfico 44. Evolución arancel NMF Chile. 1970 – 2012.	268
Gráfico 45. Evolución arancel efectivo Chile. 1970 – 2012.	277

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. El rol del Estado en el desarrollo económico. Paradigmas dominantes en América Latina.....	30
Tabla 2. Conceptualización de servicios de Hill.....	69
Tabla 3. Categorías de servicios que necesitan proximidad.	70
Tabla 4. Problemas con las estadísticas de servicios	77
Tabla 5. Comparación mensajes presidenciales.....	211
Tabla 6. Comparación índices económicos.....	219
Tabla 7. Servicios más consumidos por hogares y empresas en Chile. 2011.	231
Tabla 8. Principales destinos exportaciones chilena de servicios, 2008-2013 (en millones de US\$)	248
Tabla 9. Principales orígenes de importación chilena de servicios, 2008-2013 (en millones de US\$).....	248
Tabla 10. Acuerdos comerciales de Chile vigentes	274
Tabla 11. Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones vigentes	279
Tabla 12. Acuerdos de doble tributación vigentes	282
Tabla 13. Marcas Sectoriales apoyadas por ProChile en servicios.....	286
Tabla 14. Agenda Estratégica del Clúster de Servicios Globales	292
Tabla 15. Principales actividades Clúster de Servicios Globales 2008 -2009	293
Tabla 16: Indicadores de capital humano en Chile y OCDE	323

RESUMEN

Mantener unas matrices productiva y exportadora poco diversificadas o con bajo contenido de valor agregado es una limitante al desarrollo de un país. Asimismo, una economía orientada a la producción y exportación de servicios es más probable que alcance mayores niveles de desarrollo y pueda brindar una mejor calidad de vida a sus individuos, premisas que han sido demostradas por la literatura y casos de éxito, que se caracterizan por contar con políticas de desarrollo productivo, un Estado interventor y no subsidiario.

Chile después de un largo proceso de orientación a la apertura comercial, que diera inicio en la dictadura de forma unilateral y se consolidara de manera concertada en democracia, aún mantiene una canasta exportadora primaria. Las ventajas de reorientarla a una de mayor complejidad y en especial de servicios ha sido evidente en los discursos presidenciales del período democrático del país. Sin embargo las cifras no se condicen con esta voluntad manifiesta.

La presente investigación analiza el rol asignado y desempeñado por el Estado chileno en relación al desarrollo de la industria exportadora de servicios en los últimos veinte años. Esta se desarrolla a través del análisis de distintos planos de jerarquía, con los que se identifican las razones por las que el resultado de complejizar la matriz exportadora chilena, en particular hacia los servicios, ha sido limitado. La imposición de un modelo con una concepción que minimiza al Estado y una clase empresarial anclada en la explotación de los recursos naturales han sido clasificados en un primer plano. El segundo plano refiere a las especificidades del sector servicios y las consideraciones económicas en las cuales se ha desarrollado esta política. El tercer plano recoge el impacto de las políticas e instrumentos públicos y el análisis de los subsectores que han intentado internacionalizarse.

INTRODUCCIÓN

La importancia del sector servicios en el desarrollo económico ha aumentado en las últimas décadas, con un progresivo fortalecimiento de su peso en la actividad económica y en la generación de empleo. Cada vez existe más evidencia de que las actividades con mayor valor agregado son las que permiten más desarrollo y los servicios, según la Organización Mundial del Comercio (OMC), generan dos tercios del valor agregado a nivel global.

La cada vez mayor integración de los mercados y la aparición de nuevos servicios transables, como resultado de los cambios tecnológicos y de las nuevas formas de producción, hacen que los países identifiquen a los servicios de mayor complejidad como una vía para desarrollarse y diversificar sus canastas, tanto de producción como de exportación.

La OMC señala que “los servicios, que abarcan desde la construcción al turismo y desde la distribución a las finanzas, constituyen el sector mayor y más dinámico de la economía de casi todos los países desarrollados y en desarrollo. Las telecomunicaciones y el transporte, en particular, son elementos esenciales de las cadenas de valor mundiales que han proliferado en los últimos años. La apertura de esos servicios significa fomentar nuevas oportunidades comerciales para las empresas de todo el mundo en prácticamente todas las actividades comerciales y mejorar los resultados económicos de los países en general” (OMC, 2013).

Mientras tanto, la composición de las exportaciones chilenas permanece anclada en su matriz basada en la explotación de recursos naturales de bajo valor agregado, por lo que su canasta se diferencia estructuralmente de la de los países desarrollados. El caso chileno constituye, de hecho, un verdadero paradigma en relación a la implementación de un nuevo modelo económico neoliberal, que surge en los años 70 como respuesta al

período de sustitución de importaciones. Este paradigma es el resultado de la ortodoxia y continuidad con la que el país ha llevado esta reforma. Apostó a un modelo en dictadura, el cual fue afianzándose en democracia, cuyos fundamentos sostenían que la actividad económica debía ser regida por el mercado y que privatizando la actividad productiva, desregulando los mercados y abriendo la economía a la competencia externa, sería suficiente para alcanzar el desarrollo. Todo, en el marco de un Estado estrictamente subsidiario, lejano a cualquier tipo de intervención en lo económico.

La legitimación de las estrategias económicas propuestas durante la dictadura fue posible gracias a la existencia de un consenso entre los actores integrados al sistema político y al empresariado, que se basó en la noción ampliamente difundida de que el modelo por el que se opta es consistente y, en sus propios términos, de una potencia de crecimiento innegable.

Sin embargo, el modelo neoliberal no llevó a Chile al desarrollo esperado, y definitivamente no logró modificar la matriz productiva del país. Es más, agudizó una estructura laboral piramidal con una fuerte base de mano de obra no calificada y con escasa movilidad hacia arriba, lo que ha acrecentado la desigualdad económica y perpetúa un círculo difícil de romper.

Si bien es cierto que es posible constatar la incorporación de tecnologías vanguardistas o de una mayor complejidad en los procesos productivos de ciertos rubros en Chile, este desarrollo se ha dado de manera esporádica e igualmente se encuentra asociado a industrias de explotación de materias primas, como el cobre, las uvas, el vino o los salmones y, con menos claridad, al sector forestal. No es todo: gran parte de los elementos que agregan valor a esta explotación de recursos naturales son desarrollados fuera de Chile e importados para su uso en la industria local.

Esta concentración ha sido una preocupación en todas las administraciones desde el retorno a la democracia. Los discursos presidenciales de los primeros gobiernos, en los que se reafirmó la estrategia de apertura, aspiraban a reorientarla hacia una mejora en la calidad de las exportaciones y no fue sino hasta el primer gobierno de la Presidenta Bachelet (2006-2010) cuando se reconoció la necesidad de políticas industriales, verticales y de mejoramiento de la estructura productiva y exportadora para poder conseguir el desarrollo y vencer el problema de la inequidad.

Es ostensible en los discursos presidenciales la resonancia de factores que inciden directamente en los servicios exportables, como son la industria del conocimiento, la innovación, el desarrollo tecnológico y la de los mismos servicios, aunque también puede constatarse un importante sesgo hacia los bienes.

Existe consenso tanto en el mundo académico como en el público y en el privado que la diversificación de la canasta exportadora, en especial orientada a los servicios calificados, resulta primordial, tanto para alcanzar las metas o expectativas de desarrollo nacional, como para lograr la consiguiente mejora en las condiciones de vida que dicho desarrollo posibilitaría. En ese sentido, el papel que corresponde al Estado a través de la implementación de estrategias generales de desarrollo económico es fundamental y así ha sido en aquellos países que han alcanzado niveles superiores de desarrollo. A pesar de lo anterior, en Chile los resultados obtenidos dan cuenta de una insuficiencia en la disponibilidad o calidad de las políticas públicas desarrolladas.

Cuando se discute respecto de la matriz productiva, lo que está haciéndose también es discutir sobre la intervención del Estado en el desarrollo económico. En ese sentido, si bien el planteamiento de un giro hacia los servicios calificados exportables reafirma la orientación exportadora o de apertura económica, al mismo tiempo el modelo chileno, cuanto menos en el discurso, parece seguir dando al Estado una función de fomento y de selector en las orientaciones estratégicas de la economía. La importancia

de la implementación de políticas públicas que sustenten el desarrollo y la diversificación productiva supone un rol estatal radicalmente distinto del consignado como parte de los ejes de la política liberal o neoliberal. La cuestión teórica de la neutralidad del Estado, concebida de esta manera, se entiende como un asunto más bien práctico y determinado por las necesidades económicas, además de obedecer a consideraciones que no se reducen necesariamente a la lógica de los actores privados, sino que se fundan en intereses de carácter público o social.

El principal cuestionamiento que intenta responder esta investigación se remite al rol asignado y desempeñado por el Estado chileno en relación al desarrollo de la industria exportadora de servicios en los últimos veinte años.

El trabajo se concentra en llevar a cabo, junto con la revisión de la literatura, una serie de entrevistas, pues en particular interesa conocer las discusiones ideológicas y académicas que existen en relación a la conveniencia de la intervención estatal para el desarrollo económico o, por el contrario, los límites que se considera que ésta debe tener. En otros términos, los argumentos que defienden o rechazan el contar con un Estado que actúe priorizando o promoviendo la exportación de servicios.

En ese sentido, este trabajo aborda asuntos tales como de qué manera entienden las elites económicas o políticas la cuestión del rol del Estado en la economía; hasta dónde ha llegado el convencimiento doctrinal de la élite económica chilena respecto de la plausibilidad normativa (si se debe o no se debe) o práctica (si se puede o no se puede) de contar con un Estado que dirija la matriz productiva; y, por otra parte, en qué medida las estimaciones en relación a las implicancias sociales de las políticas de intervención económica pueden influir sobre las orientaciones internas de la red de actores privados que es el mercado. Además, se busca saber entre quiénes y hasta dónde existe consenso respecto de la necesidad de un rol activo del Estado para lograr el

desarrollo de una estructura socio-productiva distinta a la actual, o exportadora de *commodities*.

Esta investigación parte con un análisis de los planes, programas o institucionalidad con que el Estado ha intervenido en este campo. En particular, busca evaluar desde la perspectiva de los actores participantes las razones de la ausencia de políticas públicas de desarrollo industrial, al tiempo que intenta averiguar cuáles serían, a juicio de los entrevistados, los propósitos, el alcance y los resultados de la intervención estatal en materias económicas. Al respecto, se identifica la estrategia institucional y programática del Estado chileno en relación al desarrollo de los servicios: qué estrategias se visualizaron o proyectaron, pero no llegaron a materializarse; en qué códigos o conceptos se basa la acción estatal y cómo han evolucionado éstos en los últimos veinte años. Además, se examina cómo evalúan estas políticas los actores participantes, ya sea como diseñadores, usuarios o destinatarios, y cuáles son las fortalezas y debilidades de la lógica subyacente tras el desarrollo de instrumentos de fomento o apoyo estatal.

Si bien la importancia de las políticas para el desarrollo económico es reconocida a nivel teórico, en el discurso político esta idea no se condice efectivamente con la implementación de estrategias y programas. Entre otros factores, la resistencia hacia un rol más protagónico del Estado subsistente entre los supuestos del modelo neoliberal chileno le resta posibilidades de actuación en la economía, a lo que se suma una clase empresarial que imposibilita el incremento de las exportaciones de servicios.

En el ámbito específico de los servicios exportables, es posible constatar la existencia de dificultades prácticas, institucionales y hasta metodológicas para intervenir, además de la ausencia de una cultura e institucionalidad de cooperación público-privada que consolide las estrategias de desarrollo.

El trabajo se ha dividido en seis capítulos. Termina con algunas consideraciones finales y recalca la necesidad de profundizar el análisis del desafío país que el Estado chileno debe afrontar para alcanzar un mayor nivel de desarrollo.

En el primer capítulo se abordarán asuntos referentes al plano teórico que ha sustentado ideológicamente las prácticas estatales; primero a nivel mundial y luego en una focalización a América Latina. Una revisión que esboza la necesidad de una política industrial para alcanzar el desarrollo y en particular en aquellas estructuras monoconcentradas, como la de Chile.

El capítulo II revisa, tanto desde una perspectiva teórica como empírica, los servicios. Ante la ausencia de una definición única, se describen las diferentes aproximaciones y conceptualizaciones de los servicios y se identifican los principales factores asociados al papel de los servicios en el desarrollo y el crecimiento. Además, se destaca la relevancia de la política de desarrollo para poder transformar la estructura productiva y exportadora de un país, la cual se vincula con la cuarta parte, que analiza la promoción de exportaciones e inversiones, con el estudio de algunos casos exitosos.

En el tercer capítulo se presenta el marco analítico que se utilizó, el cual fue construido partir de la revisión de la literatura, y que identifica seis categorías desde una mirada multidisciplinaria en el marco de las políticas públicas. Estas son consideraciones económicas, políticas, sociales y culturales, estructurales, institucionales y público-privadas.

El capítulo IV estudia los discursos de los periodos presidenciales desde que se inició la democracia. Se presenta un análisis comparativo de los mensajes presidenciales, en particular respecto de siete puntos que construyen la disposición del Estado chileno sobre la promoción y desarrollo del sector exportador de servicios: reflexión sobre el modelo de desarrollo; reflexión sobre el rol del Estado en la economía; prioridades en

materia de política macroeconómica; prioridades en materia de política exterior; prioridades en materia de política comercial y comercio internacional; reflexión sobre la diversificación exportadora, y reflexión sobre la exportación de servicios.

En el quinto capítulo se hace una caracterización del sector servicios en Chile y un análisis crítico de la política industrial sostenida, tanto en sus éxitos como en sus fracasos en el camino para avanzar hacia la creación de una matriz productiva diversificada y calificada en la exportación de servicios.

En el capítulo VI se presentan los resultados obtenidos de la investigación sobre por qué las políticas orientadas al desarrollo del sector exportador de servicios en Chile no tuvieron grandes resultados. Se informan los motivos que los actores principales y observadores expertos en materia de servicios y política de promoción visualizan o entienden sobre lo que ha ido sucediendo, en decir, el conocimiento que ellos tienen para responder la pregunta de investigación. Este trabajo finaliza con las conclusiones y recomendaciones respecto del problema estudiado.

CAPÍTULO I: EL ESTADO EN EL DESARROLLO ECONÓMICO

EL PAPEL DEL ESTADO EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO

La discusión sobre la pertinencia de la participación del Estado en las políticas de desarrollo de las economías y sociedades nacionales, además de ser constante, no ha podido ser resuelta. La cuestión abordada es siempre similar y polémica respecto de la escala lógica con que el Estado debe intervenir en los mercados: promover, incentivar o generar nuevas capacidades productivas y comerciales o, por el contrario, abstenerse de hacerlo. Definir los papeles apropiados entre el Estado y el mercado ha sido una preocupación central desde los inicios del mundo capitalista (H.-J. Chang, 2003, p. 23). Pareciera que “el debate sobre el papel del Estado no es tanto un debate, sino el caso de dos paradigmas... que hablan sin escucharse uno al otro” (Devlin & Moguillansky, 2010, p. 2). A grandes rasgos, la discusión en un principio revisa el espectro entre dos posiciones: por un lado, la que supone la existencia de mercados que se autorregulan y, por el otro, aquella que sostiene la necesidad de definir una agenda pública, así como sus instrumentos y contenidos.

Este capítulo analiza el papel del Estado en el proceso de transformación productiva de un país y se enfoca en el debate entre Estado y mercado y sus consecuencias sobre las estructuras productivas. La evolución de la teoría del desarrollo económico ha estado estrechamente ligada a la historia de los países y al contexto mundial. Es por ello que en una primera parte se revisa el papel del Estado en el desarrollo desde una visión más teórica y general, para explorar luego con mayor profundidad lo relacionado con América Latina, y finalmente analizar lo que dice relación con el debate actual.

A lo largo del tiempo han aparecido diversas escuelas de pensamiento y enfoques que proponen distintas líneas de acción sobre este tema. Ha sido un lugar común en la literatura situar los inicios del pensamiento sobre el desarrollo económico en el discurso de posesión de Harry Truman como presidente de Estados Unidos, el 20 de enero de 1949 (Fazio, 2007b). Otros autores se refieren como un hito central a la emergencia en 1940 de la economía del desarrollo, que posicionó el debate de la disciplina en torno a las transformaciones y la participación del Estado. Lo que parece más evidente es que la economía del desarrollo, y en particular respecto de la intervención del Estado, es un área relativamente joven, como una subdisciplina de la economía (Sen, 1983). Un ejemplo de ello es que Adam Smith no se refería al desarrollo económico como tal, sino al progreso y la opulencia de Inglaterra o al progreso material, concepto que se utilizó casi hasta la Segunda Guerra Mundial¹ (Arndt, 1981).

Desde finales del siglo XVIII y hasta comienzos del siglo XX predominó sin mayores contrapesos en Europa y sus colonias la doctrina del *laissez-faire*, base del planteamiento liberal. Esta corriente -que surgió como una reacción frente al absolutismo y al mercantilismo de la etapa anterior-, sostenía la necesidad de una reducción en la actividad estatal. Los economistas clásicos que la representan, como Smith² y Ricardo, creían en la capacidad de los mercados de autorregularse. A su juicio, al existir un precio natural dado por el empleo, la tierra y el capital, y mediado por el mercado, cualquier intervención exógena -como la de un agente público- no hacía más obstaculizar la reproducción o dinámica del proceso productivo. La regulación de los mercados debía sostenerse en un mecanismo neutral de transmisión de información basado en sus operadores, los agentes privados, ya que sólo ellos conocerían sus necesidades. De este modo, se mantendría y desarrollaría la racionalización progresiva

¹ Para una discusión sobre el nacimiento del desarrollo ver Arndt (1981).

² “La Riqueza de las Naciones” (1776) revolucionó las ciencias sociales en muchas áreas, entre ellas el análisis del papel del Estado en el desarrollo. Smith (1958) afirmaba que hay cierto tipo de bienes o servicios que pese a ser “altamente beneficiosos para una mejor sociedad son de tal naturaleza que el beneficio nunca podía dar el retorno a ningún individuo”. Para Smith, las instituciones humanas, tanto públicas como privadas, invariablemente producen resultados absurdos que no tienen la pretendida legitimidad a la que intentan apelar.

de las decisiones individuales, lo que redundaría en una mejora de los resultados colectivos y en una mayor especialización en la división del trabajo, que a su vez generaría niveles de producción más elevados.

La teoría de la autorregulación sostenida por Smith no implica que el economista no reconociera la necesidad de contar con un Estado que proveyera de un marco regulador estable, en el que los agentes privados pudiesen orientar sus acciones hacia la maximización de sus beneficios. De hecho, estaba consciente de la trascendencia del sector público en la provisión de obras y servicios, además de la importancia de la existencia de estructuras institucionales sólidas. Incluso, en la “Teoría de los sentimientos morales” recomendaba la intervención del Gobierno para promover ciertas industrias, ayudando al consumidor o al productor en beneficio del bien común. El soberano, según Smith, debe cumplir tres tareas: proteger a la sociedad de la violencia y la invasión de otras sociedades; proteger a los miembros de la sociedad de la opresión, y establecer la administración de la justicia y asegurar la existencia de ciertas obras públicas e instituciones facilitadoras del comercio (Smith, 2010). Afirmó que “todas las constituciones de gobierno pueden ser valoradas en la medida que tienden a promover la felicidad de aquellos a quienes gobiernan” (Smith, 2010, p. 305).

No es todo: según Smith, los gobiernos también pueden perturbar la felicidad del individuo y de la sociedad (Mertz, 1984).

Tanto Smith como Ricardo representan el auge del capitalismo industrial inglés en su primera etapa dinámica confrontado a los elementos sobrevivientes del mundo feudal y del mercantilismo. Es posible decir de forma general que posteriormente, hacia mediados del siglo XIX, tenemos las posiciones de los neoclásicos y de los subjetivistas, por un lado, y de los socialistas críticos del capitalismo por el otro. Entre los últimos encontramos a Karl Marx.

El surgimiento de la teoría marxista puede considerarse -al menos en un plano- como crítica al planteamiento de Smith. Para Marx, la ideología de Smith representaba los intereses particulares del productor capitalista elevados a una verdad común o general. En el prólogo de “Contribución a la crítica de la economía política”, Marx (1980) afirmaba que el automatismo del mercado ante el que confía el economista para indicar la constatación base de toda economía, es decir, que los productos se intercambian por su valor, es ahora puesto como verdad común por la ampliación de la forma mercantil. Su planteamiento, en cambio, apuntaba a identificar la existencia de una tensión creciente entre la gestión económica basada en agentes privados y la gestión central-racionalizada de la misma. A su juicio, la primera sólo era funcional en la fase del crecimiento capitalista, pero se convertía en un obstáculo para la continuidad del desarrollo, por lo que debía darse paso a una forma socializada de la gestión, o a una socialización de la propiedad y la gestión pública de los recursos, el trabajo y los excedentes.

En cualquier caso, la identificación de la propuesta de Marx con el estatismo económico es inadecuada en la forma que se adoptó, por ejemplo, en la Unión Soviética (URSS). Marx proyectaba que una vez disuelta la propiedad privada, el Estado perdería su razón de ser -control y orden social al servicio del sostenimiento de los privilegios de las clases propietarias- y se extinguiría, dando paso a una forma no estatal de gobierno popular. En consecuencia, en la utopía marxista no es ni el agente privado ni el agente estatal el que debe asumir el gobierno de la producción, sino el agente social. Con todo, la concepción de una economía socialmente determinada se reduce a una forma de economía centralmente planificada, en la medida que acentúa la necesidad de contar con un agente para la gestión de los asuntos colectivos. Para Marx, la economía constituye la base de las relaciones colectivas y se distingue por el carácter social de todas sus dimensiones: se realiza con el patrimonio comunitario (las riquezas y las tecnologías producto del trabajo social anterior) y se lleva a cabo de manera grupal (no existe, al menos en las sociedades complejas, el trabajo aislado o individual).

Como reacción al marxismo surge la teoría económica neoclásica, fundada en la filosofía moral utilitarista.

A principios del siglo XX, los planteamientos de Smith tomaron una forma, puede decirse, ortodoxa. En lo central, se remarcó la potencia de la coordinación racional de los agentes privados, reservando al Estado un papel subsidiario en los asuntos económicos, limitado a garantizar la operatividad del mercado y a establecer las dinámicas de la competencia a través de la seguridad. De hecho, los autores neoclásicos (Marshall, Veblen, Walras, Pareto) postularon que la libre competencia por sí sola garantiza una asignación eficiente de los recursos económicos, por lo que el Estado debía adoptar como norma el principio de neutralidad en sus intervenciones. Toda otra lógica desorientaba a los actores del mercado, al introducir señales no orgánicas en el juego de los entendimientos racionales entre los intereses privados.

Así, “en los modelos neoclásicos, el crecimiento económico se considera en términos de un algoritmo de equilibrio carente de instituciones, en que las interacciones de lo macroeconómico y lo microeconómico, los cambios de la estructura productiva, la evolución conjunta de las fuerzas económicas, institucionales y tecnológicas, y el proceso de creación y destrucción de la capacidad de organización productiva que toman forma en la economía durante el proceso de crecimiento no adecuadamente tratados son objeto de suficiente análisis” (Katz, 2006, p. 1).

Sin embargo, la pertinencia de contar con un agente racionalizador de carácter estatal como alternativa al mercado cobra mayor importancia a partir de la crisis de los años 30, que arrastró las pretensiones no intervencionistas de los clásicos y los neoclásicos.

La gran depresión de 1929 y la subsecuente crisis de los 30 resultaron determinantes en el cuestionamiento de la teoría económica clásica. Los hechos mostraban que el automatismo mercantil parecía privar a las sociedades de su propia potencia como Estado. Entonces toma fuerza el enfoque de John Maynard Keynes, que precisamente constituye una alternativa al liberalismo económico predominante hasta 1929, al sostener que la autorregulación de los mercados no asegura la calidad de vida de los individuos. Para Keynes, en condiciones problemáticas la teoría del *laissez-faire* no se confirma, por lo que se requiere de un Estado fuerte, aunque de dimensiones controladas. De esta manera se da razón a la intervención activa y discrecional desde el Estado, para instalar la función pública en la regulación y estimulación del dinamismo económico. Keynes consideraba que el gobierno debía regular los ciclos económicos.

En combinación con los procesos y consensos sociopolíticos de la época, la difusión del keynesianismo dio forma a una derivación que se conocería como el Estado de Bienestar. Así, a un Estado regulador e inductor del desarrollo económico, aunque nunca planificador en sentido estricto, se adosa un Estado protector y garantista de derechos sociales. La idea keynesiana es poner al sector público de la economía como motor dinámico del proceso de crecimiento (Katz, 2008).

La construcción de las sociedades europeas y norteamericana después de las guerras y de la crisis del 30 se fundó en una comprensión determinada del rol del Estado, basada en una combinación: si bien el sector público toma un rol activo en las estrategias de desarrollo nacional, ello es compatible con la existencia de formas predominantes de mercado. Hacia finales de la década de 1920, la economía capitalista, con una mínima intervención del Estado, había entrado en una crisis hasta ese entonces terminal con la Gran Depresión de 1929. En la década siguiente, aparecerían tres modelos en los cuales se definía el pensamiento económico. Por un lado un modelo comunista, liderado por la Unión Soviética y basado en el esquema de la planificación central. Una segunda forma de organización eran los fascismos de Alemania e Italia. La tercera alternativa consistía

en una serie de combinaciones de manejo de la demanda, como era el caso de Estados Unidos (Crouch, 2011).

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, en los países pertenecientes a la esfera de influencia soviética prácticamente toda la actividad económica era liderada por instituciones estatales en un contexto autoritario. En la gran mayoría de los países de Asia, África y América Latina, los respectivos gobiernos implementaban políticas de desarrollo económico con un fuerte acento en el papel del Estado (Urquidi, 2005). En el caso de las economías capitalistas avanzadas (Estados Unidos, Canadá, Europa Occidental, Japón, Australia y Nueva Zelanda), los sistemas económicos estaban basados en la propiedad privada y en los mercados abiertos y eran muy regulados por políticas inspiradas en el keynesianismo, donde el problema principal era el empleo. Aquí es central la influencia de las ideas de Keynes, para quien el objeto principal de su obra tiene que ver con el problema del desempleo y el papel del Estado en la demanda. El keynesianismo fue relevante en su contribución a la gestión macroeconómica, ante la evidencia de que ni los mercados por sí mismos ni las políticas microeconómicas garantizaban el desarrollo (Muñoz, 1993).

Teniendo en mente fundamentalmente los efectos de la Gran Depresión, un planteamiento básico de los postulados de tipo keynesiano sostenía el papel clave del Estado a través del gasto público: en tiempos de recesión, cuando la confianza de los actores económicos no estatales disminuye, éste actúa a través de la política fiscal, mientras que en tiempos de bonanza, su papel disminuye, lo que protegía a la población de los efectos en los ciclos económicos (Crouch, 2011). La conferencia de Bretton Woods³ fue la culminación de la cruzada de Keynes para conducir el crecimiento

³ Bretton Woods es una localidad ubicada en New Hampshire, donde en 1944 se llevó a cabo una conferencia en la que se delineó el orden económico de posguerra, que buscaba un afán regulatorio a fin de no repetir esquemas que habían llevado a crisis como la acaecida en 1929. En ella se concibieron organismos que buscaban regular la política monetaria, como el caso del Fondo Monetario Internacional (FMI); destinados a la financiación de la reconstrucción económica y el desarrollo, que fue el caso del Banco Mundial (BM), y que también apuntaban a la regulación del comercio internacional mediante el

económico desde un plano más global, creando las tres instituciones que conocemos como, el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduanero y Comercio, por sus siglas en inglés), hoy la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La introducción de los principales aspectos keynesianos en la teoría condujo a un tipo de política económica intervencionista entre 1950 y 1973, la cual posteriormente fue criticada por un grupo de economistas (Friedman, Lucas, Stigler). Precisamente, la nueva situación que se produjo a partir de 1973, con la crisis del petróleo y la estanflación subsiguiente en Estados Unidos, favoreció la crítica a las políticas keynesianas vigentes en el período anterior. Dicha crisis económica, con sus secuelas recesivas y de desempleo, contribuyó al descrédito de la apuesta keynesiana y dio lugar a la corriente de la economía neoclásica conocida como monetarismo, que empezó a ser influyente en algunas de las políticas económicas (macroeconómicas) especialmente a partir de 1980.

Los desequilibrios a partir de 1973 plantearon una crisis en los factores que habían orientado las políticas económicas y la acción del Estado. La línea principal de la economía política volvió por los pasos del mercado y la neutralidad estatal, reivindicando los viejos principios de la economía clásica liberal. Milton Friedman y la Escuela de Chicago⁴ retoman los paradigmas del liberalismo y hacen de la no intervención estatal un asunto esencial para la garantía no sólo de la salud económica, sino también de la propia libertad humana. En esta teoría, como en ninguna otra, el Estado se revela incluso como una suerte de amenaza. Es el supuesto en nombre del cual se hace exigible el llamado “ajuste estructural”, como se denominó al desmontaje del Estado de Bienestar y de sus funciones reguladoras e inductoras. A partir de este

proyecto de una Organización Internacional del Comercio, que recién se crearía en 1995 con la OMC. Al hacer mención a esta localidad, en realidad se hace referencia a un concepto que remite a un determinado orden internacional que hace crisis en 1971.

⁴ Para mayor información ver Ossandón (2010).

momento, el sector público privatiza sus recursos y se orienta por la doctrina rigurosa de *laissez-faire*. Para Arnold Harberger, el otro creador de lo que se conoce como el enfoque de Chicago, los mercados son como las fuerzas del viento, las cuales podemos o no considerar en nuestra acción, pero que de todas formas siguen su curso y el Estado debería entenderlas y adaptarse a ellas (Ossandón, 2010).

En la resolución de los desequilibrios de estos años, las políticas de tipo keynesiano no dieron los resultados esperados. Hall expone el caso del Reino Unido, en el cual la enorme influencia de las ideas keynesianas fue evolucionando hacia enfoques monetaristas, para quitar como centro el desempleo y focalizarse en el control de la inflación. Este caso da cuenta de que en la adopción de este tipo de políticas no sólo influyen los cambios en la economía mundial, sino que también un conflicto entre intereses políticos y sociales, en los que de por medio están presentes paradigmas respecto del modo de organizar una economía capitalista (Hall, 1986, p. 91).

El neoliberalismo⁵ se implementó a nivel internacional en los dos mayores símbolos del capitalismo mundial: la City londinense y Wall Street, que serían hegemónizados por ideas de este tipo. Esto se tradujo en que Estados Unidos, al ser el principal poder económico, fue capaz de colocar las ideas neoliberales en la agenda política mundial (Evans & Sewell, 2013).

Los efectos de estas políticas fueron globales, como se evidenció claramente en la década de los 90, cuando impactaron a los países de economías capitalistas avanzadas (Hall, 1986) con políticas de desregulación, de privatización de activos estatales y de apertura de capitales financieros. En el caso de los países de América Latina, implicó que éstos fueran abandonando (con distintos énfasis) sus políticas de desarrollo basadas

⁵ Como señala (Garretón, 2012, p. 23), “el neoliberalismo constituye una utopía y no encontraremos nunca en la realidad histórica una sociedad neoliberal, como tienden a considerarlo tanto sus defensores como detractores, sino elementos o dimensiones parciales que apelan a un principio de totalidad, sin que puedan nunca identificarse totalmente”.

en la sustitución de importaciones, como veremos más adelante. En este proceso es donde se explica el papel que toma el neoliberalismo como el set de políticas e ideas que pasa a regular la economía mundial.

El neoliberalismo⁶ ha sido la doctrina económica que ha dominado el último cuarto de siglo, y que ha sido implementada de forma particular en los países en vías de desarrollo de forma posterior a la crisis de la deuda de 1992 (H. J. Chang & Lin, 2009). En su definición más básica, el neoliberalismo “sería un orden económico que es gobernado entre y al interior de los estados por relaciones de mercado” (Evans & Sewell, 2013, p. 35).

Esta doctrina, implementada no sólo por recomendación del Consenso de Washington (como se revisa más adelante), sino también por los organismos internacionales y los países desarrollados, se centra en una serie de argumentos que afirmaban que la economía, en su posicionamiento de ciencia “universal”, demostraba la necesidad de la libertad de mercado y de sus valores como diseño absoluto de desarrollo. En primer lugar, el valor de la maximización, en la cual los comportamientos que parecen irracionales en los países en desarrollo son consecuencia de acciones racionales de algunos agentes que buscan maximizar sus propios beneficios; en segundo lugar, el de las fallas de gobierno, bajo el postulado final de que es mejor no contar con la intervención de aquél con sus continuos fracasos y las consecuencias de los mismos; y finalmente, el de probar que aquellos países que tomaron políticas neoliberales presentan estadísticas más positivas, como mayor crecimiento y mayor apertura, sin necesariamente tener clara la correlación planteada (H.-J. Chang, 2003).

Desde los años 90 a la fecha esta doctrina en su forma más pura se encuentra en un serio cuestionamiento, tanto como resultado de la revisión de los casos de aquellos

⁶ Tanto el neoliberalismo como el Consenso de Washington y el debate actual son abordados con mayor profundidad para el caso de América Latina en la siguiente sección, dadas las particulares características e intensidad con las que se implementó y desarrollo en esta región.

países donde fue implementada y de sus desastrosos resultados en materias distributivas y lentos crecimientos, como por los desarrollos teóricos que postulan o recuperan la necesidad de la intervención del Estado para alcanzar el desarrollo. A ello se suman voces que su momento fueron disonantes, como es el caso de algunos economistas que, al no comulgar con el neoliberalismo, fueron relegados a otras unidades académicas en las instituciones en que trabajaban o que simplemente no fueron escuchados, y que hoy han posicionado el debate de las formas de intervención del Estado y la participación con el mundo privado en la tarea de perseguir el desarrollo (H.-J. Chang, 2003; Rodrik, 2004a; Stiglitz, 1996).

A continuación se revisa la situación que enfrentó América Latina en el debate al desarrollo y, finalmente, la situación de la discusión actual sobre la relación entre el Estado y el mercado en el desarrollo.

EL PAPEL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

En Latinoamérica, los Estados fueron considerados débiles entre el período neocolonial y la crisis de 1929, después de lo cual se implantó el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y se consolidó un poder estatal más robusto (Filgueira, 2009).

Para revisar el papel otorgado al Estado en las corrientes posteriores desde la perspectiva latinoamericana, nos remitiremos a las discusiones del estructuralismo o desarrollismo, además de la implementación del modelo neoliberal y los actuales cuestionamientos al mismo, que parecen postular un lento retorno a la política industrial (Peres, 2006). La historia de la teoría del desarrollo en la región está ampliamente definida por sus crisis, por la influencia de los organismos internacionales y, de forma

muy determinante, por un período del pensamiento de la Comisión Económica para América Latina⁷ (Cepal) (Bielschowsky, 1998).

La historia económica de la región en la segunda mitad del siglo XX se ha dividido en dos grandes períodos: la crisis de deuda de 1982, que concluye tres décadas de crecimiento, y una segunda etapa, que es predominantemente un período de neoliberalismo. Hoy podríamos afirmar que estamos entrando a un tercer período, sin perder de vista las diferencias de cada país. Al menos eso ocurre en el caso de países que como Chile, que implementaron el neoliberalismo en su casi más pura esencia y que hoy día buscan un regreso del Estado que coexista con el mismo modelo (Palma, 2003). La presencia de los dos paradigmas dominantes en la región durante la segunda mitad del Siglo XX se resume en la Tabla 1.

Tabla 1. El rol del Estado en el desarrollo económico. Paradigmas dominantes en América Latina.

Paradigma Cepal Modelo endo-dirigido -hacia adentro, estatalmente apoyado-	Consenso de Washington Modelo de apertura -hacia afuera, con neutralidad estatal-
Principales propuestas	
Comprensión del paradigma sobre la relación centro-periferia. Política de sustitución de importaciones. Rol protagónico del Estado.	Comprensión del paradigma en la relación local-global. Prioridad política comercial, política de diversificación de exportaciones y apertura comercial. Rol protagónico de los agentes privados; reducción al máximo de la función estatal; y liberalización de mercados internos. Abandono de las medidas de promoción de

⁷ El término se refiere a la escuela de pensamiento que se gestó en la Comisión Económica para América Latina, Cepal, organismo de Naciones Unidas creado en 1948, cuyo principal exponente fue su entonces director, Raúl Prebisch (Bielschowsky, 1998). La Cepal no surgió como un organismo académico, pero fue exitosa en articular un marco histórico y estructural que le otorgaba inteligibilidad a conceptos previos.

	sectores productivos específicos. Privatizaciones y apertura al mercado de sectores completos de la economía; debilitamiento o ausencia de los marcos de regulación requeridos para fomentar la competencia y proteger el interés de los consumidores.
Prebisch, Cardoso y Faletto, Furtado, Sunkel, Fajnzylber.	FMI, Administración de EEUU.

Fuente: elaboración propia con datos de la Cepal.

Entre 1940 y 1970, Preston identifica una primera etapa de desarrollo en el pensamiento sostenido por la Cepal, cuyo principio general fue demostrar la importancia de la contribución estatal en el desarrollo latinoamericano, basándose en la premisa de la necesidad de que el Estado contribuya al ordenamiento del desarrollo económico (Bielschowsky, 1998). La propuesta Cepalina se sustentaba en principios como la relación centro-periferia, la orientación del desarrollo hacia adentro, el papel decisivo de la tecnología, la industrialización sustitutiva y un rol activo del Estado. Durante 1950 permanecían aún en la memoria la crisis de 1930, la Segunda Guerra Mundial y un optimismo en una estrategia “hacia adentro” (Ffrench-Davis, Muñoz, & Palma, 1995; Palma, 2003).

Desde la perspectiva clásica de la Cepal, el Estado debía jugar un rol central en la economía, pasando de ser un agente de cambio a constituir un centro de decisiones para el desarrollo, a través del refuerzo de sus competencias planificadoras. Ello suponía la ampliación de las funciones públicas, tanto de aquellas tradicionalmente reconocidas, como de las regulatorias, a un campo estratégico o estructuralmente más incidente. Dicho modelo apostaba por la creación de planes que aumentaran la acción directa del Estado, incluso a través de la creación de empresas públicas desarrolladas para tal fin (Cardoso & Faletto, 1972).

En suma, esta noción se refería a un Estado que actúa contribuyendo a la creación de un sistema económico, a través de la promoción y la sustentación de ciertas líneas y actores productivos, además de las relaciones entre ellos. Esta estrategia descansaba en un conjunto de instrumentos y políticas específicas de carácter arancelario, tributario, cambiario, crediticio y de incentivos fiscales al desarrollo industrial, y en la atención del crecimiento explosivo de las demandas sociales generadas producto de las migraciones campo-ciudad que estaban produciéndose en el continente (Iglesias, 2006).

La sustitución de importaciones

El período que se conoció como Industrialización por Sustitución de Importaciones implementado en Latinoamérica -denominado por algunos como la doctrina de la Cepal y que sirvió de base para elaborar una estrategia de desarrollo-, se mantuvo por más de 30 años. La industrialización mediante sustitución de importaciones estuvo basada en la idea de que se pueden estimular la inversión interna y la capacidad tecnológica protegiendo a los productores locales contra las importaciones.

Prebisch⁸ asocia fundamentalmente la noción de desarrollo a la de la industrialización, pues ésta supone un salto cualitativo respecto de un estado anterior de sociedad tradicional. Él lo visualizaba como el único medio en que América Latina podía aprovechar las ventajas del progreso y proporcionar un mejor nivel de vida para sus habitantes, a partir de un aumento de los salarios por medio de un incremento de la productividad (Prebisch & Martínez, 1949)⁹. En este modelo el Estado asumió un rol central en el proceso de desarrollo económico y social.

⁸ La figura de Raúl Prebisch (Secretario General del organismo entre 1950 y 1963) fue clave para conformar el pensamiento Cepalino y su influencia continuó después de su alejamiento, para colaborar en la creación, y luego en la dirección, de la flamante Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD).

⁹ Para mayor información ver Prebisch and Martínez (1949).

Esta política de desarrollo debía establecer una protección a determinados sectores de la economía, fundamentalmente de la industria, tanto por razones históricas como por la búsqueda de un refugio frente a éxodos de capitales producto de las fluctuaciones financieras internacionales. Estas fluctuaciones eran consecuencia, especialmente, del deterioro en los términos de intercambio producto de la volatilidad de los precios de los productos primarios (la base de las exportaciones de América Latina). Así, el modelo tenía como objetivo proteger a América Latina de la vulnerabilidad externa y definir un camino al desarrollo, para lo cual era necesaria la industrialización de una región que en ese momento exportaba principalmente productos primarios. Ello, en el contexto de un importante deterioro en los términos de intercambio, escaso ahorro y disparidad tecnológica con el centro. Como resultado de lo anterior, el proceso debía hacerse sustituyendo importaciones, gracias al rol de un Estado que alentara y protegiera las nuevas industrias (H.-J. Chang, 2003; Kerner, 2003).

Las políticas dirigidas antes de que sucediera la crisis de deuda en 1982 derivaron en una estrategia completamente orientada hacia adentro, con una alta propensión al consumo, y con una mayor diversificación del mismo en las clases más altas, con ineficiencia exportadora, problemas de divisas y el nacimiento de nuevos sectores. Todos estos elementos fueron característicos del modelo ISI.

Los resultados de la aplicación de este modelo fueron muy criticados, pero se distingue un primer período positivo entre 1950 y 1973, en el que se triplicó el Producto Interno Bruto (PIB) regional y hubo un aumento del PIB per cápita del 80%, mientras que las exportaciones se incrementaron en un 6,8%. En una segunda etapa, a partir de la década de los 70, se produjo una contracción significativa.

Si bien hay que reconocer que este modelo permitió la producción de bienes manufacturados, no cumplió con el objetivo final: el desarrollo económico de los países que lo acogieron. Mucho se ha escrito sobre su agotamiento, con argumentos que

sostienen que las políticas impartidas beneficiaron a grupos de interés, creando así oligopolios e, incluso, monopolios que no operaron de manera eficiente, principalmente porque no tenían incentivos genuinos para llegar a ser competitivos; o que se aplicaron subsidios que asistieron la falta de productividad y de iniciativa de la industria. También se ha señalado que las empresas estaban limitadas a satisfacer la demanda local, lo que les impedía aprovechar economías de escala, a pesar de que sí hubo intentos de buscar mercados más amplios como, por ejemplo, mediante la formación de un mercado común latinoamericano.

Otro argumento mencionado es que las políticas fueron distorsionadas y confusas: imponer un nivel de contenido nacional complicaba a la industria. Además, la manera más simple para fomentar la producción local era mediante la elevación de aranceles, lo que limitaba la entrada de productos que generaran competencia (Krugman, 2012). El hecho es que los resultados no fueron los esperados.

A lo anterior se sumaron problemas como la persistencia de dificultades estructurales (latifundio, infraestructura), el agotamiento del mercado interno y, sobre todo, la falta de financiación del desarrollo. Esto se tradujo en procesos inflacionarios asociados a este diseño y cuya consecuencia fue que después de 1982, las nuevas corrientes de capital exterior fueron sumamente limitadas en los sectores públicos y su eficiencia no podía ser compensada por inversiones directas provenientes de capital privado. Ello dio paso a severas críticas y a la implementación del modelo neoliberal en sus distintas facetas (Urquidí, 2005).

El modelo neoliberal

Los problemas del modelo ISI condujeron hacia una crítica a la presencia del Estado en la economía, que se expresó, fundamentalmente, en la necesidad de adoptar políticas de libre mercado. Ya al final de la década de 1960 se comienzan a percibir los

primeros vientos que llegan de lo que luego sería llamado por el ex Presidente Ricardo Lagos como la marea neoliberal, a partir de las experiencias que implementaron Ronald Reagan (1981) y Margaret Thatcher (1979). Se trataba de políticas de ajuste que buscaban responder a lo que se definiría como el fracaso o los límites de la teoría de la sustitución de importaciones.

La crítica principal a los estructuralistas provino de economistas como Balassa y Krueger, que lograron hacer circular la idea de que el desarrollo económico estaba estrechamente ligado al comercio internacional, como sustituto de la escasa demanda agregada doméstica. Con el relativo éxito de los países asiáticos hacia fines de los sesenta, el modelo de promoción de exportaciones comenzó a tener mayor validez como una mejor alternativa frente a la sustitución de importaciones (Bhagwati, 1988). De esta manera, los neoliberales refutaron gran parte de las principales ideas del estructuralismo, al sostener que el lento progreso de los países en desarrollo había sido generado, precisamente, por la excesiva intervención económica de sus propios gobiernos.

La conversación en torno a los límites del modelo Cepalino encontró un laboratorio privilegiado de desarrollo en América Latina, en la medida que el retorno de la ortodoxia liberal (Iglesias, 2006) significó la reafirmación radical de las reglas de juego del mercado: la vigencia del sistema de precios como principal mecanismo de asignación de recursos; la aplicación de fuertes programas de estabilización; la apertura al comercio internacional; el ingreso de recursos financieros y de la inversión privada extranjera, además de una política generalizada de privatizaciones. Se trata, sin más, de la implementación de los modelos neoliberales en su forma más pura, que materializaron el nuevo modo de entender el rol del Estado en el desarrollo.

El supuesto básico de este nuevo entendimiento se expresa en los postulados de la Escuela de Chicago como corriente principal del pensamiento económico y supone, fundamentalmente, la existencia en su disciplina de un método científico, entendido a

partir del uso de las matemáticas y, por tanto, del desuso de aquellas disciplinas esencialmente positivas, en el sentido que no contuviesen elementos que les permitieran presentarse como científicamente reconocidas (J. G. Valdés, 1998). Este concepto es clave, porque elimina del análisis económico otro tipo de visiones que incorporan elementos históricos o culturales. Junto con la separación respecto de lo político, en el neoliberalismo estaría implícito un divorcio de lo colectivo, por cuanto su premisa principal es la de una individualización extrema, bajo el supuesto de la libertad humana: los hombres en tanto sujetos únicos llevan a cabo su propia existencia con la mayor autonomía posible, a través de decisiones racionales, prescindiendo al máximo del colectivo, que representaría un espacio restrictivo de la libertad. En esta etapa se empezaron a implementar políticas orientadas a restringir las políticas monetarias expansivas si éstas eran deficitarias. Fue el preludio a la crisis de comienzos de los años ochenta, en donde buena parte de los países de la región tuvieron disminuciones significativas en su producto, con consecuencias directas en el surgimiento de gobernantes autoritarios, para aplacar el descontento social (R. Lagos, 2014).

El endeudamiento externo apareció como la única posibilidad real de los países latinoamericanos, una solución que claramente no era inagotable y que obligó a los países a tomar las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de otros organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Mundial y de los países desarrollados, entre otros, quienes aconsejarían la apertura y la vuelta al mercado (Garretón, 2012). Estos organismos consideraban “que el conjunto de políticas y medidas aplicables (para salir de la crisis de la deuda) era un marco general para sentar las bases de un patrón de crecimiento económico en la región latinoamericana que prescindiera definitivamente de la política ISI como se había venido practicando” (Urquidí, 2005, p. 404). Por ello, hicieron una serie de recomendaciones que se llamaron el Consenso de Washington, que definiría los lineamientos del nuevo modelo. Como señalaba Bismarck, el librecambio era la doctrina de las potencias dominantes temerosas de que otros siguieran su ejemplo (Saxe-Fernández, 1998). En el

mismo sentido, Chang asevera que los países desarrollados, en conjunto con los organismos económicos internacionales, le “retiraron la escalera” a los países en desarrollo, recomendándoles no utilizar políticas a las cuales ellos destinaron relevantes esfuerzos en sus procesos de desarrollo (H.-J. Chang, 2004).

El Consenso de Washington y la política comercial

El llamado Consenso de Washington surge de una conferencia en el Instituto Peterson de Economía Internacional en 1989, en la cual Williamson prepara un documento que señala diez reformas generadas por consenso entre los organismos internacionales, principalmente por expertos de los países desarrollados y Washington (Williamson, 1990). Estas reformas se dirigen a i) una mayor disciplina presupuestaria; ii) una redefinición de prioridades en el gasto público, orientado a infraestructura, además de subsidios a salud y educación, pero con énfasis en la reducción del papel económico del Estado; iii) una reforma tributaria con tasas impositivas marginales competitivas; iv) la liberalización de las tasas de interés, para que sea el mercado el que las determine; v) un tipo de cambio competitivo que promueva las exportaciones; vi) el establecimiento de una política comercial de apertura; vii) la eliminación de las barreras de ingreso a la inversión extranjera directa; viii) la privatización de las empresas públicas; ix) la desregulación con las excepciones pertinentes, la supervisión del sistema financiero y la supresión de barreras mediante la apertura comercial, y x) la protección de los derechos de propiedad (Guillén, 2008).

El Consenso se sostenía en dos afirmaciones. Por un lado, que el crecimiento guiado por el Estado había sido en especial desastroso para los países en desarrollo; por el otro, que la globalización cambió las reglas y que no había más alternativa que optar por la apertura económica (Kohli, 2009).

Los países se fueron adaptando al Consenso. Avanzaron en su procesos de liberalización con distintas definiciones sobre lo que debían liberalizar y cómo, y lograron con ello controlar las altas tasas de inflación como prioridad de sus políticas (Agosin & Ffrench-Davis, 1993). No es todo: de acuerdo con Garretón, “quizás el éxito mayor del neoliberalismo como ideología, pese al fracaso evidente de sus políticas, haya sido generalizar la idea que no había modelo alternativo posible y sólo era viable introducir paliativos o correcciones” (Garretón, 2012, p. 17).

A partir de los años 90, con este vuelco en la política los países incrementaron la neutralidad de los incentivos en la política comercial, para dar prioridad el mercado como asignador de recursos y orientador del aparato productivo hacia las exportaciones (Agosin & Ffrench-Davis, 1993). Entre las medidas del Consenso de Washington, la política de apertura comercial ha sido un eje fundamental de la estrategia económica, en especial para los países en vías de desarrollo. El más destacable es el caso chileno, como se revisa en los capítulos siguientes. En general, las reformas comerciales se dirigieron a desarrollar mayor competitividad y, en particular, a otorgar un papel fundamental a las exportaciones, cuyo incremento está asociado a un mayor crecimiento económico.

La apertura fue planteada en un escenario muy complejo, que rebasó los límites de las estructuras arancelarias de los países, para abordar temas como los servicios, la propiedad intelectual, asuntos migratorios, laborales y ambientales, entre otros. Lo anterior amplió los efectos de los procesos de liberalización comercial, que pasaron del enfoque tradicional -basado en los cambios en los precios como consecuencia de reducciones de aranceles aduaneros o restricciones cuantitativas-, a su comprensión como un proceso de reestructuración de las relaciones al interior de las economías en el seno del sector público, en las relaciones entre el sector público y el sector privado, y con el resto del mundo (Rodrik, 2000).

La complejidad y amplitud de los temas abarcados por la política comercial determina que ésta tenga efectos o repercusiones en varias esferas de la sociedad. En consecuencia, ha sido utilizada como un mecanismo de fomento y anclaje de reformas al interior de los países, en particular a través de la implementación de reformas institucionales (Rosales, 2008). En las políticas comerciales se ven reflejadas las diferencias en relación al rol que cada país aspira a jugar en la economía mundial y regional, así como el nivel de sus aspiraciones geopolíticas y el poder negociador de la estructura de alianzas.

Las primeras experiencias liberalizadoras a gran escala se dan a partir de la década de los 70, especialmente en el caso de Chile y en menor medida en Argentina, países en los que -a diferencia de otros como, Brasil o Perú-, la ausencia de libertades políticas y la represión realizada por las dictaduras militares posibilitaron la aplicación de exigentes programas de ajuste en un breve período de tiempo. Chile fue un caso paradigmático, con una agresiva liberalización arancelaria unilateral y la privatización de importantes activos estatales (Crouch, 2011; Ffrench-Davis, 1999). Más tarde, también se dio el caso de experiencias neoliberales llevadas a cabo en los 80 por regímenes democráticos, entre los que destaca el caso de Bolivia, que realizó un duro plan de ajuste encabezado por Sachs. También en esos años, se llevaron a cabo reformas de significativa importancia, especialmente en el Reino Unido bajo el gobierno de Margaret Thatcher. Si bien fueron de menor profundidad que las realizadas en América Latina, constituyeron un importante antecedente para la futura aplicación de este tipo de transformaciones. En todas ellas se consolida la idea de un Estado no interventor, liberalizador y una confianza ciega en la conveniencia final del juego de decisiones racionales privadas como el mejor modo de desarrollar las economías.

El postulado principal del modelo neoliberal sobre la libertad como máximo valor sustentaba que una intervención por parte del Estado en “el mercado equivaldría a atentar contra la libertad del ser humano. La intervención estatal atenta contra el orden

social de mercado como eje constitutivo de las sociedades” (Garretón, 2012, p. 26). El papel del Estado subsidiario que postulaba el modelo neoliberal suponía que el Estado debía tener un papel que permitiera solamente su propio buen funcionamiento en la dinámica económica, y se consolidó un estereotipo de desarrollo, más allá de los argumentos económicos específicos en contra de la política industrial. El Estado subsidiario suponía que la lógica económica primaba sobre la política en base a los efectos que cada una genera sobre el bienestar general. Se debía minimizar la actividad del Estado para no interferir en la asignación de recursos (Muñoz, 1993).

El neoliberalismo reconoce un camino único para el progreso, en donde la economía internacional prevalece sobre la nacional, la lógica de las empresas sobre la del Estado, y el crecimiento y la competitividad de los sectores modernos están por encima de los tradicionales. En palabras de Fazio, “desde la década de los años ochenta, con el ascenso del neoliberalismo se ha respaldado básicamente el desarrollo del sector privado, el mercado y las estrategias de desregulación de la economía” (Fazio, 2007b, p. 112).

Mientras la dinámica de crecimiento económico se mostraba saludable, como fue en las primeras fases del caso chileno y en especial en la década de los 90, la comprensión del rol del Estado se mantuvo al margen de la discusión pública. La particular filosofía o teoría del Estado ausente se elevó a verdad social, a tal punto que puede decirse que el Consenso de Washington llegó a ser también, de cierta forma, una materia propia del sentido común. Sin embargo, de nuevo las crisis, o los anuncios de crisis no sólo económicas, sino también sociales, actualizan el debate sobre Estado, economía y sociedad que aquí nos interesa.

Entre otros factores, la política comercial no alcanzó para completar la diversificación exportadora y mantuvo una estructura productiva de escasa agregación de valor, cuya consecuencia principal es la precariedad del empleo.

Los límites de esta estrategia empezaban a ser visibles, y en particular el hecho de que hubiese sólo un sector de la población que lograba acaparar la mayor parte de los beneficios de estas reformas. De esta forma, se fueron revelando evidencias en relación a los límites del modelo neoliberal, en particular respecto de la estructura socio-productiva resultante en las economías nacionales, debido a la subsistencia de tasas importantes de pobreza, así como a los efectos de la inequidad social. Prebisch señala que “se ha formado en nuestros países un estructura industrial aislada del mundo exterior... esta proliferación de toda suerte de industrias en un mercado cerrado ha privado a los países latinoamericanos de la ventajas de la especialización y de las economías a escala y, al amparo de aranceles y restricciones exagerados, no se ha desenvuelto un tipo saludable de competencia interior, todo ello en menoscabo de la eficiencia productiva” (Prebisch, 1963, p. 86).

Surge entonces la pregunta sobre el porqué de desempeños tan disímiles entre países, que pese a exportar no han tenido resultados análogos (Acemoglu, Johnson, & Robinson, 2005). En sus escritos de las décadas de los 90 y 2000, la Cepal analiza por qué el fuerte incremento de las exportaciones en esta época escasamente estimuló el crecimiento económico.

A pesar de que evidencia un proceso de decadencia, el neoliberalismo es una de las ideologías más importantes de fines del siglo XX y en América Latina hasta hoy se mantiene como objeto de férreas defensas y ataques (Garretón, 2012), con la consideración de que no ha sido un fenómeno único y que ha variado significativamente de acuerdo a los países donde éste se aplica (Evans & Sewell, 2013).

Los problemas en los países en desarrollo llevaron a un cuestionamiento del modelo en particular y a una reflexión sobre quiénes han sido los impulsores de este modelo, quién se ha beneficiado del mismo y quién debería ahora asumir la

responsabilidad. La revuelta más importante contra el neoliberalismo surge de los resultados económicos obtenidos en especial en América Latina (Kohli, 2009). Como señala Chang, “en las postrimerías del siglo XX, cuando quedó claro que las promesas del Consenso de Washington no se materializarían, comenzó a surgir un enfoque más equilibrado. En Washington, comenzó a hablarse de ‘reformas de segunda generación’, de ‘governabilidad’ y de ‘reforzar la capacidad estatal’” (H.-J. Chang, 2003, p. 8).

El cuestionamiento al modelo neoliberal

El neoliberalismo, que surgió en países como Chile en la década de 1970 y que luego fue sustentado por la implementación de las medidas del Consenso, promovió políticas que restringieron la intervención del Estado en las dinámicas de la economía de los países latinoamericanos. Sin embargo, ha sido fuertemente cuestionado por diversos académicos, que han puesto un foco especial en los resultados de las economías que no siguieron las mismas recetas (H. J. Chang & Lin, 2009).

En general, a lo largo de estos años siempre que el modelo era cuestionado ello se solía atribuir, por parte de sus defensores, a la ignorancia y a la falta de manejo del instrumental económico o, en otras ocasiones, a diversos posicionamientos de grupos en función de sus intereses propios. Esto fue posible gracias a una compleja red que trascendió a un grupo de economistas y que el neoliberalismo fue capaz de establecer para validarse en la sociedad (H.-J. Chang, 2003).

Las críticas al modelo neoliberal han surgido en la mayoría de las disciplinas, porque pese a su consistencia formal, en la práctica éste no ha logrado identificar y activar los determinantes del desarrollo económico y social de una economía periférica (Katz, 2008).

La literatura actual gira en torno a la pregunta sobre si los gobiernos pueden orientar el mercado hacia un desempeño industrial más eficazmente de lo que lo haría un mercado libre, incluso en ausencia de una falla del mercado de tipo neoclásico. Han surgido economistas como Rodrik o Stiglitz que proponen un consenso con rostro humano, con mejor institucionalidad (Acemoglu & Robinson, 2012) y que combine la ortodoxia con una buena política social. Sin embargo, actualmente no es posible aún encontrar giros significativos (H.-J. Chang, 2004; Guillén, 2008; Rodrik, 2003).

Para Crouch, la fe irrestricta en el poder de los mercados en realidad nunca se fue del todo, y tuvo en la Universidad de Chicago, específicamente en su departamento de Economía, su principal reducto. Si bien la crisis o los cuestionamientos al neoliberalismo parecen indicar un retorno del Estado, Crouch sostiene que en realidad después de los acontecimientos de 2008 los estados han recortado el gasto fiscal de forma aún más agresiva y que a pesar de las críticas que ha recibido, el neoliberalismo ha resurgido con más fuerza, minimizando y delimitando la participación del Estado (Crouch, 2011).

En este debate se reabre espacio a un Estado interviniendo, en especial en aquellas economías que se encuentran en proceso de desarrollo, ya que existen sectores estratégicos en los cuales los privados o bien no quieren intervenir -por el riesgo que implica-, o no tienen la capacidad financiera para hacerlo. Asimismo, se asume que los estados tienen un papel estratégico y de coordinación de voluntades y de recursos, públicos y privados, más allá del aseguramiento de los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos y la estabilidad macroeconómica (Atria, Larraín, Benavente, Couso, & Joignant, 2013).

La propia Cepal, en lo que algunos autores identifican como una fase “neoestructuralista” que se iniciaría en los años noventa, promueve la cautela respecto de las reformas que apuntan a la liberalización, en el sentido que pueden tener impactos

positivos, pero sólo con la conducción adecuada. De aquí que se reconozca la necesidad de un conjunto de políticas públicas de apoyo al desarrollo, que busquen la diversificación y sus beneficios en materia de valor agregado. La hegemonía neoliberal en la región, a pesar de los matices (radical en Argentina y Chile, y más moderada en Brasil y Uruguay) opacó el pensamiento sobre las alternativas de desarrollo y forzó a la Cepal a repensar sus ideas (Atria et al., 2013).

Los años noventa en la región se caracterizaron por el estancamiento o por un crecimiento lento. Para Iglesias, el extremo debilitamiento del Estado experimentado desde la vigencia del Consenso de Washington impidió la adecuada regulación de las actividades privatizadas e hizo perder la visión de largo plazo y la preocupación por la concentración de ingresos (Iglesias, 2006). Fajnzylber sostenía que la transformación productiva era un proceso fundamental en los países latinoamericanos, y por eso debe entenderse que el objetivo es fomentar altos niveles de productividad y competitividad en sectores específicos. Para ello, debe existir una colaboración estratégica entre el gobierno, la empresa privada y el sector laboral, a diferencia de la intervención del Estado sin control y orden que se dio en los años 70 en Latinoamérica, y que al final no resultó como se esperaba (Fajnzylber, 1992).

Este mismo pensamiento Cepalino se perfeccionó entre 1998 y 2008 con sus propuestas de agenda de políticas “que abarcan los cuatro campos analíticos fundamentales de la Cepal: macroeconomía y finanzas; desarrollo productivo y comercio internacional, desarrollo social y sostenibilidad ambiental” (Bielschowsky, 2009, p. 35). Estas proposiciones promueven la necesidad de realizar políticas de industrialización para superar el subdesarrollo y la pobreza, e implementar medidas de estímulo y diversificación de las exportaciones. El debate latinoamericano sobre la política industrial se ha centrado últimamente en el fomento de la competitividad, por la vía de aumentar la productividad total de factores, mejorar la calidad de los bienes y servicios y promover la generación y difusión tecnológica (Rosales, 2007).

Para Lagos, la crisis de 2008 puso en cuestionamiento los supuestos del neoliberalismo, y él sostiene que parte de los mecanismos para enfrentarla tienen que ver más con ideología que con soluciones pragmáticas. Por ello hoy aparecen con más fuerza muchas soluciones de carácter keynesiano, y al mismo tiempo surge con más fuerza la necesidad de reformar instituciones, algo que hasta ahora había sido imposible hacer (R. Lagos, 2014).

También han resurgido los enfoques de política industrial, cuyo propósito principal es acelerar el proceso de cambio estructural hacia actividades productivas más complejas, y que discuten el papel del Estado en las estrategias de desarrollo (Rodrik, 1993a). Las políticas industriales son entendidas como aquellas orientadas a aliviar restricciones del proceso de transformación económica, a aumentar la productividad y al logro de tasas elevadas y sostenidas de crecimiento económico. Estos enfoques tienen una larga historia y existen numerosos estudios sobre sus efectos en materia de desarrollo, con argumentos formulados tanto por partidarios como por críticos de un papel determinante del sector público en la economía, que tienen la particularidad de no ser concluyentes ni unívocos.

La actual teoría del Estado está construida, básicamente, desde la afirmación de que los mercados han funcionado de forma insuficiente, en particular en los países en vías de desarrollo. En los últimos tiempos se vuelven a cruzar los temas de pobreza y desigualdad, con los modelos de desarrollo y crecimiento y con el papel del Estado (Garretón, 2007). Kohli llama a revisar el papel del Estado en el desarrollo mediante el análisis de las nuevas posiciones, incluso del Banco Mundial, sobre el cuestionamiento de la afirmación de que no existe otra alternativa que la apertura total, y sostiene que la intervención estatal prudente y efectiva y la integración selectiva han sido responsables del éxito en el pasado y posiblemente en el futuro (Kohli, 2009). Para este autor, tanto el éxito como el fracaso de los países en desarrollo pueden comprenderse mejor haciendo

referencia al rol de los Estados más o menos eficientes. Es aquí donde los Estados del este asiático han sido un permanente ejemplo que cita la literatura.

Como ya se mencionó, más allá de las limitantes teóricas los resultados en América Latina indican que “tal como lo atestiguan datos del Banco Mundial y de la Cepal (...) en promedio, los países de la región no están cerrando la brecha relativa de productividad e ingresos que los aleja del mundo desarrollado” (Katz, 2008, p. 95). Algo que también queda en evidencia como resultado del progreso que los países del sudeste asiático tuvieron con medidas que no obedecieron a la ortodoxia sugerida.

EL SUDESTE ASIÁTICO: EJEMPLO PARA AMÉRICA LATINA

El desempeño de algunos países asiáticos que partieron la carrera al desarrollo en las mismas condiciones que los latinoamericanos ha sido una parte fundamental en el resurgimiento del debate sobre las posibilidades y la necesidad de la intervención del Estado en las estrategias de desarrollo¹⁰. A diferencia de Asia, después de la crisis de deuda nuestra región entendió el modelo ISI como una política de crecimiento basada en las exportaciones. Pero, “la experiencia ha demostrado que es más efectivo liberalizar las importaciones (la etapa siguiente a la eliminación del agua¹¹ en la protección) después de haber alcanzado un crecimiento sostenido de las exportaciones y una transformación dinámica del aparato productivo. Los casos de Asia Oriental así lo atestiguan” (Ffrench-Davis, 2005, p. 172).

¹⁰ Para mayor información los estudios sobre el milagro del este asiático ver Rodrik (2004a).

¹¹ El agua hace referencia a un concepto en el marco de la OMC, que habla sobre la diferencia que existe entre el arancel que aplican los países y aquel que han consolidado en el marco de sus compromisos como arancel de nación más favorecida. Esta diferencia es conocida como “agua”. Cuando el “agua” es muy grande quiere decir que es poco probable que recortes del arancel consolidado tengan efectos reales, pues solo se estaría disminuyendo esta diferencia.

El rápido crecimiento de ocho economías¹² del este asiático -que se conocen en conjunto como el milagro del este asiático-, plantea dos preguntas: ¿Qué política y estrategias contribuyeron a su crecimiento? ¿Existe la posibilidad de replicarlas en el resto de los países en desarrollo? (Stiglitz, 1996).

El componente más evidente en estos países concierne al papel del Estado, que adopta un posicionamiento no neutral, una muy cercana vinculación al sector privado y una marcada voluntad industrializadora, precisamente un tema que se aborda hoy de manera relevante en América Latina. La literatura sobre política comercial (Rodrik, 2004a) ha constatado que los países que han logrado alcanzar el desarrollo lo han hecho en el marco de una disposición proactiva de sus Estados, que dirigieron su inserción en los ambientes globales hacia estructuras productivas intensivas en trabajo o empleo calificado (Devlin & Moguillansky, 2009). En estos países se concibió la relación entre el Estado y el mercado de manera orgánica.

La experiencia de los tigres asiáticos –como también se conoce a estos países-, suele presentarse como un caso de crecimiento liderado por las exportaciones, en que la apertura a la economía mundial liberó poderosas fuerzas de diversificación industrial y actualización tecnológica. Sin embargo, esta visión convencional pasa por alto el papel activo que desempeñaron, por ejemplo, los gobiernos de Taiwán y Corea del Sur (y antes de ellos, Japón) para establecer la pauta de la asignación de recursos. Ninguno de estos países se abrió de manera significativa a las importaciones al comienzo del proceso de crecimiento. Por el contrario, la liberalización del comercio tuvo lugar en los años ochenta, cuando ya se había consolidado una senda de crecimiento elevado (Rodrik, 2004a).

En Corea del Sur el proceso de industrialización fue el resultado del papel de un Estado orientado al crecimiento económico cohesivo y capitalista, en conjunto con la

¹² Hong Kong, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Malasia, Singapur. Taiwán, y Tailandia.

vecindad con Japón (Kohli, 2004). En Corea del Sur, Israel, Irlanda, Finlandia o Singapur, el Estado ha tomado a su cargo “la construcción de un modelo más vibrante de capitalismo basado en el conocimiento y la innovación, por un lado, y en un mayor cuidado por la equidad, por otro. En estos países, el sector público ha adoptado una actitud proactiva apoyando la construcción de mercados, instituciones y capacidades sociales cruciales para la transformación estructural de la economía y para mejorar el patrón de inserción competitiva de la economía en los mercados mundiales” (Katz, 2008, p. 67).

Al comparar la evolución de países como Japón, Corea del Sur y Taiwán con la de las naciones de América Latina, se mostrarían los límites de la política comercial como garante de la competitividad. Al contrario del camino seguido en América Latina, esos países asiáticos apuntan a la necesidad de dar un fuerte impulso desde el Estado a la innovación y a la educación como dinamizadores de la economía (Rosales, 2007). De hecho, en los últimos siglos pocos países se han enriquecido sin atravesar un período de utilización de la política industrial, en especial de protección a las industrias incipientes, entre otros instrumentos, antes de alcanzar el estadio propio de una economía liberal. La política comercial seguida por algunos de estos países tenía un componente importante de sustitución de importaciones. Sin embargo, lo que los diferenciaba de América Latina era su carácter selectivo y dinámico. En América Latina la liberalización de las importaciones se hizo sin dar un apoyo a las exportaciones y suponiendo que habría una depreciación y, en paralelo, se procedió a dismantelar los apoyos que fueron exitosos en el pasado (Ffrench-Davis, 2005).

La visión de fomentar el desarrollo mediante la intervención del Estado, que corregiría las fallas de mercado, se traduce en la creación de una política industrial que busca promover la industrialización, la diversificación y la competitividad en sectores estratégicos. Un Estado menos eficiente y una clase empresarial menos dinámica

marcaron la diferencia entre América Latina y el Este de Asia (Sánchez-Ancochea, 2005).

Entre otros factores que se consideran asociados al éxito obtenido por los países asiáticos se destaca la evidente orientación de su política pública para dirigir sus sectores productivos. Por ejemplo, cuando los países del sudeste asiático aceptaron inversión lo hicieron condicionándola a la transferencia de tecnología y a la capacitación de su mano de obra, una discusión que en América Latina recién se está abordando (Guillén, 2008). En la misma dirección, los estados proveyeron a las empresas beneficiarias de su apoyo con lo que Chang ha llamado la estrategia del garrote y la zanahoria, es decir, de importantes apoyos para el proceso de internacionalización acompañados de un alto grado de disciplina en la obtención de resultados. En particular, la ausencia de ésta última se consideró un problema en Latinoamérica en el período de sustitución de importaciones.

La gran desigualdad del ingreso en América Latina ha reducido la tasa de acumulación del capital en comparación con la de países como Corea o Taiwán, lo que derivó en un incremento de la concentración del poder político y económico en una élite pequeña y casi permanente, acompañado de tensiones sociales crecientes en toda la región.

“La historia del desarrollo económico y social de América Latina está dominada por la búsqueda de nuevos paradigmas: formas simplificadas de entender cómo funciona la economía y la sociedad que ofrecen a los gobiernos distintas alternativas para las políticas que han de adoptar”, ha escrito sobre este proceso el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2006, p. 4). Así la región ha discutido e implementado diversos paradigmas, desde el desarrollo autárquico dirigido por el Estado, hasta la férrea disciplina macroeconómica y las propuestas del Consenso. Y como ha ocurrido en el

pasado, los fallos derivados de la aplicación de las medidas planteadas por el Consenso produjeron la necesidad de iniciar una nueva búsqueda.

La evidencia de la imposibilidad del modelo neoliberal de generar mayor crecimiento y de corregir las desigualdades ha producido demandas por alternativas tanto teóricas como de diseño de estrategia, si bien las condiciones para crearlas aún son insuficientes: el largo período en que el modelo neoliberal se esparció y mantuvo en diversos campos ha dejado pocas herramientas disponibles para dar respuesta a estas demandas (BID, 2006).

LA VUELTA DEL ESTADO¹³ Y LA POLÍTICA INDUSTRIAL

La experiencia examinada de los países asiáticos, los limitados resultados en el crecimiento de los países de América Latina, el fracaso de la diversificación productiva¹⁴ y la enorme desigualdad en esta región¹⁵, entre otros factores, han llevado a repensar la participación del Estado en el desarrollo económico y en particular en lo que se denomina política industrial.

En paralelo, siempre ha existido una corriente académica significativa que considera que, ya sea por fallas de mercado o por otras razones, el Estado puede llevar a cabo intervenciones exitosas tendientes a transformar el sector productivo hacia una

¹³ La vuelta del Estado supone nuevas formas de participación del mismo, en particular respecto de su poder de transformar la matriz productiva y de implementar una política industrial. No supone que el Estado no haya estado presente en el debate teórico y en la historia de los países, pero con una concepción diferente, en especial respecto de su neutralidad y su balance con el mercado.

¹⁴ Respecto de la diversificación de la matriz productiva y exportadora hay un amplio consenso de que resulta un elemento determinante en la aceleración de la productividad agregada en economías abiertas. Entre los factores que relevan la diversificación como una estrategia de desarrollo se encuentra la vulnerabilidad a las fluctuaciones de los precios y shocks de demanda de los bienes, al igual que el de los mercados. El efecto sobre el resto de la economía en el corto plazo (más correlación o elasticidad entre las exportaciones y el resto del PIB) y la producción de bienes de mayor elaboración involucra externalidades positivas a mediano plazo, por el aprendizaje que deriva del desarrollo de los procesos mismos.

¹⁵ Este trabajo no aborda el tema de desigualdad, pero existen diversos estudio que demuestran que actualmente Latinoamérica es la región con la peor distribución del ingreso en el mundo. Ver “Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo”, Cepal; Agosto 2012.

estructura que aporte mayor valor agregado a las exportaciones. Hoy es posible observar un resurgimiento de esos temas en los debates. Una nueva interpretación del papel del Estado en el desarrollo económico es una de las tareas prioritarias de casi todas las escuelas de economía del desarrollo en los últimos años. De hecho, el Informe de 1997 del Banco Mundial afirma que “para poder aumentar el bienestar de la gente es necesario fortalecer el potencial del Estado, que se define como su capacidad de realizar efectivamente actividades colectivas” (World Bank, 1997, p. 2).

En particular sobre el tema que nos compete, la relación entre el Estado y el mercado, en general se acepta que tienen funciones complementarias y la idea de una economía mixta es quizá la herencia más valiosa del siglo XX al XXI en el ámbito de la política económica: “La simple idea de que los mercados y el Estado se complementan - hecho reconocido en la práctica aunque no siempre en principio- permitió la prosperidad sin precedentes que experimentaron los Estados Unidos, Europa occidental y parte de Asia oriental en la segunda mitad del siglo” (World Bank, 1997, p. 9). Dicho de otra forma, “antes se afirmaba que la regulación estatal y la del mercado eran antípodas; ahora se asevera que el Estado y el mercado se complementan uno a otro” (Tarassiouk, 2007, p. 43).

Sin embargo, hay menos consenso respecto de qué tipo de Estado se habla y sobre el cómo éste debe retornar en esferas como la regulación y la política industrial. En definitiva, lo que suscita un amplio consenso es que los mercados pueden funcionar o no tanto si el Estado interviene como cuando no lo hace. El problema es que en la mayoría de las ocasiones la discusión sobre las políticas de desarrollo se ha obsesionado con estudiar y utilizar los errores más que los éxitos (Rodrik, 2004b).

En materia de la relación entre el Estado y el mercado y su coexistencia, las políticas industriales han tenido un lento retorno a la región¹⁶, y conviven con políticas macroeconómicas ortodoxas, algo que antes era imposible de concebir. Sin embargo, aún hay importantes desafíos, como buscar la forma en que el Estado respalde el desarrollo industrial de una manera proactiva, en un plan más complejo y con mayores recursos (Peres, 2006). La situación en la región evidencia que se ha logrado avanzar en la capacidad de formular políticas, pero no de igual forma en la implementación y en el desarrollo de metodologías que permitan evaluar su impacto de forma adecuada. Este desarrollo desigual se ha presentado en forma muy acentuada en relación a los países desarrollados y, particularmente, en relación a Estados Unidos, por la falta de una estrategia nacional y regional de inserción creadora en la economía mundial. Es decir, la reestructuración en América Latina, impulsada por la globalización y el neoliberalismo, ha profundizado el subdesarrollo (Estay & Caputo, 2008).

La política industrial y la promoción o el apoyo, tanto transversal como horizontal, es más urgente que nunca en el contexto actual de los países de la región. Y más allá de su poder corrector de las fallas de mercado, debe favorecer un proceso de cambio estructural mediante la diversificación productiva y exportadora, a través de la incorporación de mayor contenido tecnológico, de la revisión de la política industrial y del desarrollo de nuevos sectores. La propuesta de una política industrial plantea desafíos como recuperar el rol del Estado en el fomento industrial, mejorar la base institucional, aplicar los instrumentos de forma activa con eficacia y coherencia, y descubrir en el proceso actividades de alto rendimiento (Hausmann & Rodrik, 2003).

¹⁶ Hernández y Peres identifican cuatro grupos de políticas industriales que es posible apreciar en la América Latina: i) las que buscan expandir y profundizar un sector, como proteger comercialmente y dar incentivos fiscales y financieros; ii) aquellas que se focalizan en determinados sectores que impactaron en conjunto el sistema económico, como aquellos orientadas a la industria electrónica; iii) las dirigidas a sectores que se caracterizan por economías a escala que son resultantes de los procesos de privatización y iv) las de apoyo a aglomeraciones productivas y redes empresariales (Rostow, 1961; Sen, 2000).

La investigación hoy puede evidenciar que debido a la adopción acrítica de las ideas del Consenso de Washington, la mayoría de los países latinoamericanos aún carece de una buena estrategia de desarrollo a largo plazo y busca un nuevo paradigma sobre el rol del Estado en el desarrollo. Esto llama a reflexionar más allá de la simple afirmación de la necesidad de un mayor rol interventor y regulador, y abre distintas discusiones sobre el rol de las instituciones políticas y de gobierno, sobre el papel de las elites, y la conformación de instancias de articulación entre actores estratégicos con el objetivo de delinear una estrategia más o menos consensuada de desarrollo y la política industrial (Hausmann & Rodrik, 2003).

Rodrik (2004) identifica alguna estrategias fundamentales para la implementación de las políticas industriales, entre las que cabe mencionar el apoyo para nuevos sectores, metas definidas claramente, protección temporaria, apoyar actividades y no sectores, articular las agencias públicas con el sector privado y, de especial importancia, estar consciente de que las políticas pueden no ser bien aplicadas.

Algunos factores y el papel del Estado, en particular en lo que refiere a su capacidad como transformador de las estructuras productivas en ellos, generan un mayor consenso en la literatura. El capítulo de consideraciones revisa en profundidad estos temas, pero aquí se mencionan algunos aspectos que se repiten en la literatura y en la evidencia empírica sobre los temas que debe abordar el papel del Estado en las políticas industriales:

Crecimiento, tecnología, innovación y capacidades: en el mundo en desarrollo, la relación entre estrategia de desarrollo y crecimiento económico ha sido una variable importante desde fines de la Segunda Guerra Mundial¹⁷. Actualmente, se considera que para alcanzar niveles de desarrollo superiores es esencial contar

¹⁷ Para revisar la diferencia entre desarrollo y crecimiento y los diferentes aspectos que existen entre estos dos conceptos, revisar (Amsden, 1992; H.-J. Chang, Park, & Yoo, 1998; Wade, 1990).

con políticas que logren aumentar el crecimiento de un país, lo cual es resultado de una combinación entre la acumulación del conocimiento y la diversificación de la estructura productiva (Peres, 2006). En esta línea, existe una convergencia con una concepción más simple de los fundamentos de crecimiento, el cual necesita tecnología y buenas instituciones (Evans, 1996). Para lograr crecer y ser más competitivo a nivel internacional, es necesario incrementar los esfuerzos en investigación y en aquellas actividades que amplían la generación de conocimientos (Evans & Sewell, 2013).

El motor del desarrollo, según Schumpeter¹⁸, es la creatividad empresarial, que se expresa en innovación tecnológica y en la ruptura de las rutinas. El desarrollo es destrucción creadora, y en esta línea el autor sostenía que el capitalismo iba a ser víctima de sus propios éxitos (Muñoz, 1993). El desarrollo entraña la combinación de capacidades ya existentes con otras nuevas. Para facilitar actividades más diversas y complejas, el desarrollo requiere la constante introducción de nuevos productos (Hausmann, 2008).

En los términos en que lo plantean Meller y Gana, “en el mundo global del siglo XXI la innovación tecnológica es fundamental para los países emergentes por tres motivos interrelacionados: aumentar el crecimiento económico, incrementar la competitividad internacional y generar una trayectoria convergente con los países desarrollados” (Meller & Gana, 2014, p. 2).

Las nuevas características del proceso de innovación plantean la conveniencia de que hoy el Estado sea más activo en la promoción del cambio tecnológico y, por tanto, del crecimiento económico que durante el siglo XX (Sánchez-Ancochea,

¹⁸ El análisis schumpeteriano del Estado surge desde una visión general del sistema capitalista, el cual es un proceso continuo de innovación tecnológica y destrucción creativa impulsado individualmente en el corto plazo y cada vez menos en el largo plazo, ya que entonces se convierte en la función de especialistas entrenados.

2005). En un contexto en que se ha ido tomando creciente conciencia de la necesidad de incrementar el apoyo público para promover la innovación y con la capacidad existente de crecer y diversificar la actividad productiva, es necesario incorporar temas de mejoramiento en gestión, tecnologías, innovación de modelos de negocios y de procesos y productos. El Estado debe promover la innovación privada a través de un sistema efectivo de patentes, y puede contribuir de forma directa e indirecta a aumentar los recursos dedicados a la investigación y el desarrollo (Katz, 2008; Rivas, 2014).

Las innovaciones de los emprendedores son la fuerza que hay detrás de un crecimiento económico sostenido a largo plazo, pese a que puedan destruir en el camino el valor de compañías bien establecidas. Los casos de aquellos países que han logrado exitosamente diversificar y agregar valor a sus recursos naturales sugieren que la innovación debe estar en el centro de las reformas políticas y económicas: “La innovación es clave para la diversificación de la matriz productiva. El gran desafío para la región continúa siendo ir más allá de la mera producción de productos primarios” (Gaitán, 2014).

Selectividad y promoción: la experiencia ha demostrado que además de racionalizar los incentivos comerciales es necesario aplicar cierto grado de selectividad en materia de desarrollo productivo, porque pocos países se han industrializado sin una activa estrategia de intervención mediante políticas públicas (Gaitán, 2014). La literatura postula que la forma en que América Latina puede avanzar en su posición internacional es a través de políticas públicas que orienten sus economías, con una estrategia de promoción que vincule instrumentos e instituciones con el diseño de escenarios de mediano y largo plazo, que permitan crear ventajas competitivas más allá de aprovechar las existentes (F. Prieto, 1991a).

Es en ese contexto que la promoción de actividades no tradicionales se ha identificado como una estrategia apropiada para las políticas comerciales de corte selectivo. Por eso, la política de promoción de las exportaciones debe concentrarse tanto en mejorar el valor agregado de los productos como en incrementar el número de empresas que participan en las exportaciones (Agosin & Ffrench-Davis, 1999; F. Prieto, 1991a).

La mayor parte de la investigación sobre la efectividad de las políticas de promoción de exportaciones se ha orientado a la evaluación de los programas de forma integral y no por acción específica (Peres, 2006). Por lo anterior, se desarrolla en este trabajo un marco analítico particular para aquellas políticas que se han orientado al sector servicios.

Como se mencionó antes, hoy presenciamos una vuelta a las políticas industriales. La pregunta radica en el cómo de este retorno, en cómo saber qué es lo que cada país es bueno produciendo y cómo apoyar y seleccionar a los perdedores (Hausmann & Rodrik, 2003). Continuar con los argumentos de no hacer intervenciones dirigidas por los problemas de elegir entre sectores, seleccionar ganadores o dirigir políticas, es rechazar el proceso histórico que han seguido países hoy industrializados.

En la región existen hoy algunas políticas que han sido mayormente de corte competitivo antes que industrial, pero hay que considerar que no son iguales y que la segunda opción pretende elevar la eficiencia a través de la diversificación, lo que propicia un cambio estructural a nuevos sectores de la economía (Hernández, 2012).

Por eso, la política industrial debe seleccionar y promocionar aquellos sectores o actividades que generen una matriz con mayor valor agregado y que llevan a

diversificar en la medida de las necesidades y dotaciones de las realidades nacionales.

Agregar valor y diversificar: las variables que hoy están definiendo la nueva teoría del desarrollo son diversificar¹⁹, agregar valor e integrarse a cadenas productivas en eslabones superiores, como una estrategia para alcanzar una mejor base productiva, salarios más altos y mejorar la distribución. En este escenario es donde los servicios han tomado un papel como un posible eje de la nueva política industrial. Hoy se comprende que el valor agregado se crea a través de las cadenas de producción precisamente a través de los servicios, como se evidencia en el siguiente capítulo.

La evidencia apunta a demostrar que aquellos países que han logrado desarrollarse son los que, a su vez, se han diversificado a través de intervenciones del Estado y que han tomado consciencia de que los productos primarios o secundarios con poca intensidad tecnológica no generan la misma calidad de empleo que los servicios, en especial los de conocimiento o profesionales (Hernández, 2012). La diversificación de exportaciones no está ocurriendo en nuestra región, y por eso hay que desarrollar capacidades para moverse a otras áreas de mayor sofisticación, ya que avances incrementales de la actual matriz exportadora sólo conducirán a rezagarse aún más respecto de las economías más dinámicas (Hausmann & Klinger, 2006).

Las políticas que se han aplicado en la región han tendido a fortalecer y no a crear nuevos sectores, lo que tiene consecuencias importantes en el éxito de

¹⁹ Entre los factores que relevan la diversificación como estrategia de desarrollo, se encuentra la vulnerabilidad a las fluctuaciones de los precios y shocks de demanda de los bienes, al igual que el de los mercados. El efecto sobre el resto de la economía en el corto plazo (más correlación o elasticidad entre las exportaciones y el resto del PIB) y la producción de bienes de mayor elaboración involucra externalidades positivas a mediano plazo para el resto de la economía, por el aprendizaje que deriva del desarrollo de los procesos mismos.

las estrategias diversificadoras de un país. Esta es, después de todo, la antigua y sabida limitación del desarrollo sobre la base de actividades primarias y la nunca acabada búsqueda del valor agregado, donde “la política pública tiene por objeto promover, directa e indirectamente, nuevas capacidades comerciales y tecnológicas de un orden superior para alcanzar el crecimiento de la productividad y un escalonamiento económico a un ritmo y una calidad que va más allá de lo que proporciona el juego autónomo de las fuerzas del mercado” (Devlin, 2014).

Agregar valor y diversificar no solamente debe hacerse sobre la base de la matriz productiva y la dotación de recursos existente, sino que ello debe contar con un Estado que se involucre en la creación de nuevos sectores y en la selección de aquellos que naturalmente son parte de la economía de un país, diseñando el proceso en conjunto con el sector privado.

Alianzas público-privadas: el sector privado en estas nuevas estrategias de desarrollo está más presente que en ningún desarrollo teórico en el pasado. El Estado debe promover aquellas actividades en las que su visión se vea compartida con el sector privado y, principalmente, debe impulsar sectores que permitan el crecimiento desbordado, es decir, emprender en actividades que permitan a su vez el desarrollo de otras actividades y que aporten a la expansión del conocimiento, siempre con las condicionantes de la mutua independencia que requieren ambos sectores (Cypher & Dietz, 2008). La selectividad de sectores debe realizarse en un marco de cooperación estrecha y sistemática entre el sector privado y el público (Agosin & Ffrench-Davis, 1994).

En ninguna región se ha logrado el desarrollo sometiendo a las fuerzas del mercado, sino por medio de relaciones altamente interactivas y efectivas entre los

dos sectores, con compromisos y metas compartidos (Saxe-Fernández, 1998). Las alianzas público-privadas se desarrollan en este trabajo más adelante.

El axioma de que la prosperidad económica requiere tanto de la iniciativa privada como de la acción colectiva llegó relativamente tarde a los países en desarrollo. Mangabeira (2011) señala que las ventajas comparativas se han formado por la combinación de empresas privadas y la acción pública. Tan pronto como se reconozca este hecho, sin embargo, se caerá en la cuenta de que no hay un conjunto cerrado de posibles formas institucionales para tal combinación.

Instituciones: en Europa, Japón, Corea del Sur y ahora en China, el Estado juega un papel central como agente coordinador en la economía, creando instituciones y capacidades tecnológicas internas. A partir de las mismas, los países se integran a la economía mundial en sus propios términos (Rodrik, 1998).

Ha sido largamente estudiado que las instituciones son elementos críticos para explicar los diversos desempeños de los países (Acemoglu et al., 2005; North, 1993). La evidencia del fracaso de las políticas de ajuste estructural impulsadas en los años 80 y 90 y la constatación de las tesis de North apuntan hoy a un nuevo paradigma, de moda en el mundo tanto académico como político, sobre que las instituciones son la clave del desarrollo económico de las naciones.

La literatura econométrica, que trata de demostrar que las instituciones formales son la causa fundamental del desarrollo económico, se puede dividir en dos grupos. Unos autores encuentran que el factor clave para el desarrollo de los países son las instituciones políticas que promueven el buen gobierno, y otros señalan que las principales responsables del crecimiento económico son las instituciones económicas formales que protegen los derechos de propiedad privada (Easterly & Levine, 2003; Kaufmann, Kray, & Zoido-Lobato, 1999;

Mauro, 1996; Rodrik, Subramanian, & Trebbi, 2004). Asimismo, se explica que las diferencias de desempeño están basadas no sólo por la acumulación de factores (capital y trabajo), sino por las instituciones, las capacidades sociales y el ritmo de innovación y de mejoras de productividad que alcanza la economía.

La diversidad institucional tiene una implicación importante. Por variados que sean los mecanismos institucionales que se observan actualmente, constituyen un subconjunto de la gama completa de instituciones posibles (Acemoglu & Robinson, 2001) y no debemos suponer que las sociedades modernas han logrado ya agotar todas las variaciones institucionales capaces de reforzar economías sólidas y vigorosas (Gomes & Mangabeira, 1998).

Estas instituciones tienen un papel fundamental en los procesos de inserción al mundo de los países, teniendo en mente que la integración e interdependencia no se pueden detener.

Inserción internacional y libre comercio: es cierto que no hay ninguna economía que se haya desarrollado simplemente mediante la apertura al comercio y la inversión extranjera, pero tampoco ninguna economía en desarrollo puede crecer de forma aislada. La inserción, y en particular el libre comercio, son un hecho, por lo que la discusión debe darse sobre el tipo de integración que conviene a cada uno de los países (Rodrik, 2004b). Mangabeira (2011) sostiene que lo central no es cuánto libre comercio hay, sino qué clase de libre comercio existe.

El libre comercio no se debe presentar como una solución única que debe ser maximizada. Se debe fortalecer la posibilidad de coexistencia entre diversas estrategias de desarrollo, sistemas institucionales y formas de vida social, para avanzar sobre esta base con un comercio más libre.

Búsqueda de consensos y entendimientos para avanzar hacia el futuro: es esencial adoptar una visión estratégica nacional proactiva a mediano y largo plazo para la transformación económica, la competitividad y el fortalecimiento de la inserción internacional. Las políticas más eficaces de desarrollo son aquellas que conjugan los factores de la modernidad con los elementos sociales y culturales propios (Mangabeira, 2011). Cuando el mercado se convierte en el principio organizativo de la vida social, cambia no sólo la economía sino también la cultura y la forma de hacer política, dado que el mercado se convierte en el principio rector a partir del cual se redefine el conjunto de relaciones sociales. Con la implantación de la sociedad de mercado, la democracia y la libertad, por tanto, se empiezan a entender básicamente dentro de la acepción neoliberal del término. En la medida en que se avanza hacia el desmonte de la mayor parte de las regulaciones, se amplía la esfera de acción de la libre iniciativa individual, “se personalizan e individualizan las preferencias y se termina admitiendo que las expectativas públicas e individuales deben realizarse a través del consumo” (Fazio, 2007b, p. 113).

No es posible postular la vuelta a ninguna de las posiciones extremas en la relación entre el Estado y el mercado. Mangabeira (2010) señala sobre este punto que es necesario democratizar la economía de mercado y profundizar la democracia, para definir nuevas formas de relación entre empresas y gobiernos, en el contexto de una nueva teoría social que suponga la importancia práctica de la política transformadora y el pensamiento programático, y que dé una nueva forma a la producción y a la política.

En esta dirección, la situación fiscal del Estado²⁰ actual establece la nueva comprensión de un paradigma que resuelva su participación en la política

²⁰ Filgueira (2009) establece tres grandes períodos en el desarrollo de los sistemas fiscales latinoamericanos. En la etapa neocolonial, hay un bajo peso formal del mismo como recaudador. La etapa

industrial. Filgueira señala que el Estado en la región ha tenido diversas etapas en su situación fiscal, pero que todas ellas tienen en común “una baja carga relativa formal en relación a su PIB, un alto nivel de evasión y una nula o aún regresiva pauta redistributiva” (Filgueira, 2009, p. 85). Sin embargo, este tema rebasa los límites de esta investigación en cuanto a proponer formas y estrategias de recaudación.

Mangabeira señala que “la evolución del pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo puede resumirse diciendo que se inicia con una definición económica del concepto (pero dotada desde el inicio con una especificidad histórica dada por la posición periférica de América Latina en el orden mundial), y concluye con una visión multidisciplinaria que abarca las principales dimensiones de las sociedades latinoamericanas” (Mangabeira, 2011).

Ha quedado en evidencia el papel que un buen manejo macroeconómico tiene como condición necesaria para el desarrollo. Sin embargo, hemos comprendido también que no es condición suficiente. No resulta claro todavía cuál será el camino que cada país habrá de seguir en los años venideros para construir un modelo de capitalismo más vibrante y equitativo que el actual (Katz, 2008).

Actualmente, los gobiernos buscan una estrategia más balanceada una vez que la liberalización y la privatización no han dado los resultados esperados. Para Devlin and Moguillansky (2010), es necesario adoptar una visión estratégica nacional proactiva que no sea de corto plazo, buscar el fortalecimiento de las alianzas público-privadas y volver a darle al Estado la capacidad de impulsar e implementar una visión estratégica. Hay un alto consenso en que la liberalización, la privatización y la inserción a nivel mundial

de mayor expansión del aparato recaudador del Estado se ubica en la fase sustitutiva de importaciones. La última etapa retrae claramente los esfuerzos anteriores a una menor recaudación.

no son menos importantes, pero deben complementarse y apoyarse en reformas en la esfera de la gobernabilidad (Hernández, 2012).

Por lo anterior, en el marco analítico de este trabajo se presenta un grupo de consideraciones que han sido identificadas principalmente en estudios empíricos sobre casos exitosos en las estrategias de política industrial, cuyo objetivo fue diversificar la matriz productiva exportadora. Ello, con el objeto de proponer una serie de consideraciones que contribuyan a la evaluación de las políticas orientadas a la exportación de servicios

Es claro que no existe un modelo único para lograr una transición exitosa hacia un camino de rápido crecimiento y también que cada país cuenta con instrumentos y condiciones diferentes. Asimismo, el retorno del Estado está sujeto a su capacidad fiscal, a su reducido tamaño, y a menos que implemente reformas profundas, debe entender la nueva forma de hacer política industrial efectiva con las limitantes con las que cuenta.

CAPÍTULO II: LOS SERVICIOS EN EL DESARROLLO

La importancia del sector servicios en el desarrollo económico ha aumentado en las últimas décadas, con un progresivo fortalecimiento de su peso en la actividad económica y la generación de empleo. Hoy alrededor de un 70% del producto mundial es generado por el sector terciario y éste concentra sobre el 45% del empleo (World Bank, 2014). Pese a lo anterior, el estudio de los servicios ha sido limitado, y son la agricultura y la industria las cuestiones sobre las cuales se ha desarrollado la teoría económica, por el peso relativo que tuvieron en la producción, particularmente a partir de la revolución industrial y hasta el período de posguerra (Romero, 2011).

El presente capítulo analiza, tanto desde una perspectiva teórica como empírica, los servicios. En primer lugar, y ante la ausencia de una definición única, se describen las diferentes aproximaciones y conceptualizaciones de los servicios, incluyendo aquellas que se utilizan a través de la clasificación de los mismos. En segundo lugar, se identifican los principales factores asociados al papel de los servicios en el desarrollo y el crecimiento. En tercer lugar, se destaca la relevancia de la política de desarrollo productivo para poder transformar la estructura productiva y exportadora de un país, la cual se vincula con la parte cuarta, que analiza la promoción de exportaciones e inversiones. Finalmente, se estudia el panorama actual de los servicios y el caso de India y Singapur en promoción de exportaciones, y el de Irlanda, en inversiones. Se han escogido estos casos, pues son los más mencionados por la literatura y Organismos Internacionales como ejemplos de casos exitosos.

LOS SERVICIOS: DEFINICIÓN

Antes de la discusión teórica sobre el rol de los servicios en el desarrollo económico, es importante analizar qué se ha entendido por servicios²¹. A pesar de su creciente importancia no existe una definición o taxonomía única para su análisis. La que genera mayor consenso es aquella que ha sido utilizada en negociaciones comerciales y que se especificó en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) en el marco de la Organización Mundial del Comercio, como se revisa más adelante.

Cuando se hace referencia al sector terciario²² se representa como un concepto que agrupa a diversas y heterogéneas actividades, donde la frontera entre lo que es entendido por servicio e industria no suele quedar clara (Glückler & Hammer, 2010).

²¹ Servicios: incluyen actividades fundamentales como las telecomunicaciones, seguros y bancos, transporte, contabilidad, leyes, ingeniería, entretenimiento, etc. En Australia, utilizando el método del *Australian Bureau of Statistics*, los servicios son el 80% del empleo y el 75% del PIB. Otros países tienen diferentes proporciones, y las variaciones son resultado de formas diferentes de funcionamiento de las economías. La importancia de los servicios no ha sido siempre reconocida. Adam Smith pensaba que “el trabajo de las personas más respetables de una sociedad no es productivo ni tiene valor, y no obtiene ningún producto, que dure después de que el trabajo se ha hecho, o que el trabajo que se ha hecho pueda ser adquirido. En la misma clase deben ser ordenados, algunas de las más importantes y frívolas profesiones: hombre de la iglesia, abogados, médicos, hombres de letras, bufones, músicos, cantantes de ópera, bailarines, etc”. En esta visión no había nada que quedara para las futuras generaciones, por lo que había una subvaloración de los servicios en la economía. No hay una definición universalmente aceptada de servicios. “Algunos han tratado, pero nadie ha recibido la aprobación. Primero, los servicios están caracterizados como intangibles, invisibles, no almacenables, y requieren la simultaneidad para su producción y consumo. Estas características se encuentran ya implícitas en Adam Smith. Los avances tecnológicos han hecho de esta una definición obsoleta. Segundo, el enfoque institucional asume que todo lo que no se considerado como parte de la actividad primaria o secundaria son servicios. Tercero, hay una aproximación que hace Hill en 1977: ‘Es el cambio en la condición de una persona o un bien vinculado con una unidad económica, que es resultado de la actividad de otra actividad económica con el consentimiento de la otra persona o unidad económica’. Algunos han considerado que es insuficiente porque no cubre, por ejemplo, servicios de seguridad y medicina preventiva” (Goode, 2007).

²² El concepto de terciario es utilizado para referirse a todas aquellas actividades que no se dedican a la producción de bienes materiales propiamente dichos, es decir, que excluye las labores del campo, extracción de materiales y las industrias. Y para efectos de este trabajo equivale a servicios que tienen una complejidad vinculada a los sectores mencionados. En ocasiones, suele confundirse a los procesos de terciarización con los de tercerización o de *outsourcing*. Este último término designa el traspaso a terceros de ciertas actividades que anteriormente se desarrollaban en una empresa y se refiere a la externalización de funciones y a la subcontratación de personas para el desempeño de determinadas funciones. Se profundiza en el tema más adelante.

Tradicionalmente, los servicios han sido caracterizados por su intangibilidad e invisibilidad, y por la necesidad de interacción simultánea entre producción y consumo. Pero los avances tecnológicos, en particular de las tecnologías de la información, hacen necesario revisar la conceptualización de los servicios, en particular su definición como contraposición a los bienes o manufacturas.

La tarea de definir y conceptualizar los servicios no implica un ejercicio simple, pues el término abarca un conjunto heterogéneo de productos y actividades intangibles que resulta difícil de englobar. Asimismo, muchas veces son difíciles de separar de los productos con los que pueden estar vinculados en diversos grados y su intangibilidad los hace menos definibles (Valotto, 2011).

Por esta razón, con bastante frecuencia la literatura en torno a los servicios ha eludido su definición y se ha limitado a exponer su naturaleza y características dominantes. Durante un largo período de la historia del pensamiento económico, los “bienes inmateriales”, como eran llamados los servicios, no fueron tomados en cuenta.

Las primeras definiciones sobre los servicios pueden ser encontradas en los economistas clásicos²³, quienes agrupaban las actividades económicas según sus capacidades de producción, particularmente en el marco del desarrollo de la teoría del valor. En ésta se definen dos tipos de trabajo: productivo e improductivo, dependiendo de la capacidad de generar bienes que puedan ser comercializados posteriormente. Los representantes de la economía política clásica como Malthus, Ricardo y Smith, estaban de acuerdo en la definición de trabajo productivo como aquel que además de producir su salario produce ganancia para el capitalista.

²³ Para una discusión detallada de la visión de los economistas clásicos sobre los servicios, ver Romero (2011).

De esta forma, Smith (1958) señalaba que los servicios son parte del trabajo improductivo, pues éstos mueren en el instante en que se prestan. A diferencia del trabajo industrial, la prestación de servicios no contribuye a la producción de bienes comerciales, y con ello a la acumulación de capital. La calificación de trabajo improductivo no debe ser entendida como actividades inútiles, pero sí como un costo social en el círculo virtuoso de acumulación de capital.

Smith (1958, p. 300) señaló: “El trabajo de las clases más respetables de la sociedad, al igual de lo que ocurre con los servicios domésticos, no produce valor alguno, y no se concreta o realiza en un objeto permanente o mercancía vendible, que dure después de realizado el trabajo, ni da origen a valor que permitiera conseguir más tarde igual cantidad de trabajo. El soberano, por ejemplo, con todos los funcionarios o ministros de justicia que sirven bajo su mando, los del ejército y de la marina, son en aquel sentido trabajadores improductivos. Sirven al público y se les mantiene con una parte del producto anual de los afanes de las demás clases del pueblo. Los servicios que éstos prestan, por honorables que sean, por útiles que se consideren, nada producen en el sentido de poder adquirir igual cantidad de otro servicio”. Smith no tuvo un gran interés en los servicios, pero los describió al enunciar dos tipos de trabajo: los que producen valor y se materializan en bienes, y los que no crean valor, a los que llamó improductivos.

Para Marx²⁴, el concepto de trabajo productivo tenía que verse desde el punto de vista histórico-social, y era necesario distinguir el trabajo productivo bajo el capitalismo del trabajo productivo en general. El valor depende de la plusvalía que genera el trabajo, pues “...el carácter concreto del trabajo y de su producto no guarda de por sí la menor relación con esta división del trabajo en productivo e improductivo” (Bach, 2005, p.

²⁴ Mayores antecedentes pueden encontrarse en Bach (2005) y Romero (2011). Según el propio Marx, “la productividad del trabajo bajo el capitalismo se basa en la productividad relativa: el obrero, además de reponer el valor anterior, crea un valor nuevo. Su producto encierra más tiempo de trabajo que aquel que le mantiene y le sustenta como tal obrero. Este tipo de trabajo asalariado productivo es el que sirve de base a la existencia del capital” (Marx, 1947, p. 10).

120). Así, un servicio prestado por cuenta propia no sería productivo, pero si el prestador es contratado por un capitalista que es capaz de extraer una renta de dicha prestación, se convertiría en un trabajo productivo, pues éstos pueden ser explotados de manera capitalista²⁵. Sin embargo el debate sobre el carácter productivo de los servicios pareció concluir a finales del siglo XIX de forma más favorable a los servicios, al estimarse los aspectos positivos de su papel en las economías (Valotto, 2011).

Estas primeras aproximaciones a los servicios son definiciones de carácter residual, es decir, todo aquello que no corresponde a los sectores primarios (agricultura, minería y otras actividades extractivas) o secundarios (industria y manufacturas) de la economía es clasificado como servicio (Clairmonte & Cavanagh, 1986). Con la consolidación del capitalismo moderno en el siglo XX, el sector servicios gana importancia y empieza a ser reconocido y tratado en la literatura de forma distinta a como lo fue en el siglo anterior: se constata la existencia de un tercer sector, que no era ni agricultura ni industria manufacturera. Se hablaría así de un sector terciario, desvinculado y ausente en buena medida de la definición residual de los servicios (Valotto, 2011).

El desarrollo del pensamiento económico, marcado por la transformación de sociedades agrícolas en centros industriales, explica que el sector terciario haya quedado rezagado en su estudio. Los cambios de la economía a partir de la crisis del 29 y el período de posguerra marcan para muchos el inicio de un nuevo proceso de transformación estructural basada en los servicios.

²⁵ Una cantante que canta como un pájaro es una trabajadora improductiva. En la medida en que vende su canto, es una asalariada o una comerciante. Pero la misma cantante, contratada por un empresario (*entrepreneur*) que la hace cantar para ganar dinero, es una trabajadora productiva, pues produce directamente capital. Un maestro de escuela que enseña a otros no es un trabajador productivo. Pero un maestro de escuela que es contratado por otros para valorizar mediante su trabajo el dinero del empresario (*entrepreneur*) de la institución que trafica con el conocimiento (*knowledge mongering institution*), es un trabajador productivo (Marx, 1947).

A partir de sus estudios tras la crisis financiera del 29 en Estados Unidos, Baumol (1967) distinguió dos sectores: uno progresivo, en el que la tecnología y las innovaciones hacen posible el incremento del PIB per cápita, y otro donde el nivel de productividad del trabajo es estacionario, por la naturaleza del proceso de producción. Este artículo ha sido ampliamente criticado por la estructura que hoy tienen los servicios, pero es un referente en el estudio del sector.

En la mayor parte de la literatura posterior, una de las definiciones más citadas es la realizada por Hill (1977), quien describe a los servicios como un cambio en la condición de una persona o un bien como resultado de la actividad de otra unidad económica. La distinción entre persona o bien es funcional al tipo de cambio que los servicios pueden realizar. Y si bien la primera distinción que hace a partir de si los cambios son permanentes o transitorios o bien reversibles o irreversibles es aplicable a ambas categorías, se señala que mientras para los bienes los cambios son físicos, para las personas estos cambios pueden también ser mentales (Tabla 2).

Tabla 2. Conceptualización de servicios de Hill

		Servicios que afectan bienes		Servicios que afectan personas	
		Permanente	Transitorio	Permanente	Transitorio
Cambios físicos	Reversible	X	X	X	X
	Irreversible	X		X	
Cambios mentales	Reversible			X	X
	Irreversible			X	

Fuente: Hill (1977)

Hill sostenía que los servicios pertenecían a una lógica distinta a los bienes, particularmente por la imposibilidad de acumular inventarios. Por eso un servicio debe

ser consumido cuando se produce, lo que derivaría en la necesidad de interacción entre productor y consumidor del servicio. Bhagwati (1984) expande esta definición, al notar la existencia de dos tipos de servicios: aquellos que requieren de proximidad física entre el usuario y el proveedor y aquellos donde la proximidad no es un requisito. Para los primeros propone tres categorías, como muestra la Tabla 3. Asimismo, explica que aquellos servicios que pueden prestarse a distancia se verán beneficiados por los avances en las tecnologías de la información (Bhagwati, 1984).

Tabla 3. Categorías de servicios que necesitan proximidad.

		Consumidor	
		Móvil	Inmóvil
Prestador	Móvil	Ej. Clases, peluquería	Ej. Construcción
	Inmóvil	Ej. Hospitales	

Fuente: Bhagwati (1984).

En la década de los cincuenta y sesenta, muchos académicos intentaron definir los servicios y sus características para poder orientar mejor su trabajo. El punto central que distinguen estos autores es la intangibilidad: los servicios son acciones y no objetos (Bateson, 1977; Berry, 1980; Lovelock, 1980; Rathmell, 1966; Shostack, 1977; Zeithaml, Parasuraman, & Berry, 1985). En este sentido, las características desarrolladas por Rathmell constituyen un punto de partida en la clasificación de los servicios (Cuadro 1). Otras características frecuentes son la cercanía con el consumidor y la intangibilidad (Fuchs, 1968).

Cuadro 1. Características de Rathmell de los servicios para el marketing

<ol style="list-style-type: none"> 1. A diferencia de los bienes, donde el valor se define en precios, los servicios se definen en tasas, entradas, admisiones, cargos, aranceles, contribuciones, intereses y otros. 2. En muchas transacciones de servicios el comprador es un cliente que se pone,

figurativa o literalmente, en las manos del proveedor de servicios.

3. La alta diferenciación y heterogeneidad de los servicios lleva a que no exista relación aparente entre el marketing de diferentes sectores.
4. Los servicios no pueden ser inventariados.
5. Se puede cuestionar la naturaleza económica de algunos servicios (ej. religiones).
6. Algunos servicios presentan una mayor profesionalización.
7. La ausencia de producción en masa impide la estandarización en muchos servicios.
8. El marketing a través de precios varía según la categoría del servicio y pueden existir impedimentos legales para algunos de ellos.
9. La naturaleza intangible no permite aplicar de igual manera conceptos de oferta y demanda.
10. Muchos beneficios sociales y laborales toman forma de servicios. El empleador pasa a ser un agente en la prestación de servicios.
11. El sector servicios aparece como menos concentrado.
12. Las firmas suelen fallar al diferenciar la producción del marketing de servicios.
13. En el caso de los servicios, el simbolismo recae en la actuación y no en la posesión.

Fuente: Rathmell (1966).

Hay bastante coincidencia en que los servicios son intangibles, no almacenables, heterogéneos y en que generalmente son producidos y consumidos simultáneamente (Sampson & Snape, 1985). Asimismo, las definiciones cambian con la transabilidad que se va dando con el dinamismo propio del sector.

Las diferencias encontradas en los estudios reflejan la ausencia de una base teórica para agrupar a la industria y la existencia de múltiples enfoques para definir el sector servicios. Estos enfoques pueden ser resumidos en:

- i) Positivo: los servicios son intangibles, invisibles y perecederos con simultaneidad entre la producción y el consumo.
- ii) Residual: se los caracteriza como toda aquella producción que no corresponde a bienes.
- iii) Funcional: son una actividad en la que existe un cambio en las condiciones de una persona o de un bien, previo consentimiento del consumidor y del productor (Arriagada, 2007).

Algunos autores hacen referencia a tres grupos de servicios: el primero alude a servicios tradicionales como el *retail*, transporte, almacenamiento, administración pública o defensa; el segundo es una especie de híbrido entre éstos y los servicios modernos, que son el tercer grupo, que abarca a las empresas y a sectores como el de las comunicaciones y el financiero, entre otros. El grupo I tiende a tener un menor crecimiento en los países desarrollados, ya que suele disminuir como porcentaje del PIB; el grupo II híbrido, que incluye a la educación, la salud, la hotelería, restaurantes y otros servicios personales, ha aumentado en el ingreso per cápita. El grupo III es el que mayor crecimiento muestra en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo –OCDE– (Eichengreen & Gupta, 2011).

Asimismo, existe un sector emergente durante la última década: el comercio mundial de servicios globales, usualmente denominado *offshoring*, que mostró un gran dinamismo favorecido tanto por las innovaciones tecnológicas que permiten la provisión de servicios de manera remota como por las estrategias de internacionalización de las empresas. Los servicios globales son el resultado de un modelo de negocios en el cual las empresas trasladan actividades y/o procesos al exterior (*offshoring*), modalidad que se contrapone al *onshoring*, donde el proveedor y la firma contratante se encuentran en el mismo país. En términos generales, “teniendo en cuenta que en las actividades de *offshoring* la responsabilidad administrativa puede ser interna (*captive*) o externa (*outsourcing*) a la empresa, es posible afirmar que los servicios globales pueden resultar

tanto de la tercerización de actividades (*offshore/outsourcing*) como de la inversión extranjera directa (IED), es decir, de la prestación del servicio a través de filiales de la empresa radicadas en otro país (*captive offshoring*)” (Fernandez-Stark, Bamber, & Gereffi, 2012).

Si bien en la actualidad estos servicios tienen una gran relevancia para muchas economías del mundo -incluyendo varias latinoamericanas-, el conocimiento acerca de los servicios globales y de las oportunidades que éstos brindan, así como de los desafíos que presentan entre audiencias no especializadas, es limitado.

Pese a todo lo anterior, la definición de los servicios se mantiene como un tema controversial, en el que no existe consenso definitivo sobre las fronteras ni sobre la clasificación de las actividades de servicios, y donde los servicios serían cualquier actividad económica que toma su valor comercial primario o exclusivamente de un servicio personal más que de un bien material (Stigler, 1956).

En los últimos años, la naturaleza de los servicios ha cambiado de forma importante y sus características también, por lo que es posible condensar algunas de sus características -como lo han hecho otros autores-, y que afectan su comercialización. De esta forma, los servicios son: i) intangibles, heterogéneos e inseparables de la producción, lo que los hace muy difíciles de monitorear, medir y someter a impuestos; ii) perecederos y no almacenables, por lo que la producción y el consumo deben ocurrir en tiempos y lugares similares; iii) después de la prestación, en general hay ausencia de propiedad; iv) son multimodales, y v) son altamente diferenciados, lo que hace que en muchas ocasiones se diseñen para el proveedor (Hoekman, Mattoo, & English, 2002).

Al no contar con una definición única ni universal y ante la necesidad de comerciar y contabilizar los servicios, ha sido muy importante en la comprensión de los mismos conocer los propios métodos de clasificación que se han utilizado para

diferentes propósitos. Y pese a las escasas fuentes confiables que existen, el crecimiento de los servicios puede considerarse una realidad.

Clasificaciones de servicios y el problema estadístico

La ausencia de una definición universalmente aceptada ha sido una de las principales dificultades al momento de establecer sistemas de clasificación y cuantificación de los servicios. Esto ha provocado que la comparabilidad de las estadísticas entre países sea muy limitada (Veil, 1994). Al analizar los sistemas de cuentas nacionales, Luna (1989, p. 15) señala algunos problemas (1989, p. 15):

“La definición y clasificación de las actividades de servicios varían, considerablemente, de un sistema de cuentas nacionales a otro dificultando las comparaciones internacionales. (Entre estas dificultades se cuentan):

1. El exceso de agregación estadística a nivel sectorial.
2. Los problemas de subregistro, al no reportarse información sobre las actividades del llamado sector ‘informal’ y/o subestimarse la participación de los servicios en la medida que las empresas se autoabastecen de insumos terciarios.
3. La obtención de cifras adecuadas y comparables de valor agregado en actividades de servicios es problemática, y
4. La inadecuación de las series de tiempo para países en desarrollo dificulta el análisis de tendencias en la producción nacional de servicios”.

Pese a que diversos autores han intentado realizar clasificaciones del sector servicios en base a los distintos enfoques conceptuales (Abler & Adams, 1977; Browning & Singelmann, 1978; Katouzian, 1970; Sabolo, Gaude, & Wéry, 1975), no existe en la actualidad un sistema de clasificación de servicios de aplicación universal

que responda a las demandas de información de los diferentes actores interesados (Mattos, 2001).

La relevancia de contar con un sistema de clasificación que armonizara la forma en la cual se registraban las actividades económicas en los distintos países comienza en la década del 70. Para esto se inició, en el marco de Naciones Unidas, un trabajo para desarrollar una nueva clasificación que cubriera bienes y servicios: la Clasificación Central de Productos (*Central Product Classification*, CPC por sus siglas en inglés). Uno de los objetivos de la CPC era crear una clasificación de productos, por lo que la discusión teórica sobre qué se entiende por servicios se dejó de lado en pos de la cobertura de actividades. De esta forma la CPC provee:

- a) Un marco para la comparación internacional de estadísticas de bienes, servicios y activos y,
- b) Una guía para el desarrollo o revisión de esquemas de clasificación de productos ya existentes, como forma de hacerlos compatibles con los padrones internacionales (Mattos, 2001).

La CPC tiene por objetivo cubrir todos los productos que resulten de alguna actividad económica: bienes y servicios transportables y no transportables, tierras y activos intangibles que surgen de actividades legales o contables, incluyendo patentes, licencias, marcas registradas y derechos de autor. Antes de la CPC no existía una clasificación internacional que abarcara el espectro completo de los productos de varias industrias de servicios, pero al ser una clasificación de propósito general, la CPC tiene un nivel de detalle inferior al que se encuentra en sistemas de clasificación más específicos en las áreas y aplicaciones para las cuales éstos fueron diseñados²⁶.

²⁶ Un ejemplo de lo anterior es el Sistema Armonizado de clasificación arancelaria (SA). El SA es desarrollado por la Organización Mundial de Aduanas (OMA o WCO, por sus siglas en inglés) y tiene como objetivo armonizar los códigos y clasificaciones aduaneras para el comercio de mercancías.

Para efecto de las negociaciones multilaterales de servicios de la Ronda Uruguay, se acordó utilizar (aunque no obligatoriamente) el documento W120 elaborado por la Secretaría del entonces GATT, hoy OMC, basado en la CPC Provisoria de Naciones Unidas (Mattos, 2001). Como resultado de las negociaciones, y con el establecimiento del AGCS, se definió el comercio de servicios como el suministro de un servicio mediante alguno de los cuatro modos de suministro (OMC, 2010):

- a. del territorio de un Miembro al territorio de cualquier otro Miembro (Modo 1 — Comercio transfronterizo);
- b. en el territorio de un Miembro a un consumidor de servicios de cualquier otro Miembro (Modo 2 — Consumo en el extranjero);
- c. por un proveedor de servicios de un Miembro mediante la presencia comercial en el territorio de cualquier otro Miembro (Modo 3 — Presencia comercial); y
- d. por un proveedor de servicios de un Miembro mediante la presencia de personas físicas de un Miembro en el territorio de cualquier otro Miembro (Modo 4 — Presencia de personas físicas).

El problema en la definición y clasificación de los servicios se ve traducido en una ausencia de información, lo que genera dificultades para su estudio y, en particular, para el diseño de las políticas públicas²⁷. La información es dispersa y las múltiples definiciones fragmentan e imposibilitan su agregación (Barngrover, 1963). Además, la comparabilidad entre países se vuelve cuestionable, ya que cada uno tiene metodologías distintas en cuanto a la definición y su ámbito de aplicación (OMC, 1995).

Esta conocida precariedad de las estadísticas de servicios, que se origina tanto en la mala calidad de las estadísticas como en la inconsistencia de la información

²⁷ En su documento S/C/w/5, la OMC señala que ha realizado desde 1988 trabajos para intentar llevar a cabo estadísticas de servicios, su naturaleza y los problemas de balanza de pagos (OMC, 1995).

disponible, se puede apreciar en la Tabla 4. Este asunto será particularmente relevante para el análisis del comercio de servicios, como se analizará más adelante.

Tabla 4. Problemas con las estadísticas de servicios

Comercio (B. pagos)	Inconsistencias en la definición y en la cobertura reducen la comparabilidad entre países. Falta de datos de los socios comerciales para los países no-OCDE. Información en precios constantes no disponible. Falta de detalle sectorial, especialmente para los países no-OCDE.
Producción y empleo	Desviaciones de los países de la comparabilidad CIIU (Clasificación Internacional Industrial Uniforme). La información sobre precios constantes sufre de problemas metodológicos. Falta detalle sectorial
Inversión extranjera directa	Información sobre países no-OCDE no disponible Falta de armonización entre las prácticas de los países Desviaciones de los países de la CIIU. Falta de detalle sectorial
En todos los campos	Problemas de vinculación entre los campos estadísticos: Problemas de compatibilidad entre las diferentes clasificaciones Problemas en el nivel de detalle ofrecido.

Fuente: Mattos (2001) en base a documento (OMC, 1995)

Las nuevas tecnologías han hecho que muchos de los trabajos cambien en cuanto a su concepción o que surjan otros, que los procesos de producción se transformen o que la división del trabajo se modifique. Como bien señaló Marx, los términos trabajo productivo e improductivo son categorías históricas, y su validez depende de la época en que se apliquen (Romero, 2011). Así, han aparecido sectores en el área servicios que en

su momento no se consideraban transables: uno de los que más ha crecido y concentrado discusión es el de los llamados deslocalizados, como es el caso de las ventas a distancia (Bhagwati, Panagariya, & Srinivasan, 2004).

De esta forma, mediante el propio uso, gracias a una concepción residual de su naturaleza, a la comprensión de algunas de sus características y debido al empleo de diversas clasificaciones, los países han afinado su diseño de políticas públicas de cara a la cada vez mayor importancia de los servicios en el desarrollo.

Además de la ausencia de información, llama la atención lo artificiales y estériles que han sido los esfuerzos por agrupar los servicios. Es probable que se deba empezar a entender este tema sectorialmente de forma mucho más fuerte en las políticas públicas, para destinarle mayores recursos y de manera más focalizada.

El sector terciario se caracteriza en general en todos los países por una dualidad: existe un sector avanzado, moderno y selectivo, y otro más masivo, con una productividad baja y generador de empleo en mayores cantidades (Coll-Hurtado & Córdoba y Ordóñez, 2006). En donde existe más investigación es en el impacto positivo que tienen los mismos sobre los países y, en particular, en las ventajas de orientar la matriz exportadora a los servicios. Sin embargo, hay que tener presente que existe una falta de consenso en cuestiones conceptuales, metodológicas y estadísticas importantes para abordar el estudio de los servicios.

Existen problemas profundos para medir de una manera confiable el comercio de servicios, y todo apunta a que las estimaciones disponibles subvalúan el verdadero valor de dicho comercio. Estos problemas, que si bien han existido desde hace mucho, se ven complicados con la aparición de nuevas áreas en el comercio de servicios, que no necesariamente son bien captadas en las estadísticas disponibles. La brecha entre los datos y la realidad podría haber crecido.

DESARROLLO, CRECIMIENTO Y EL COMERCIO DE SERVICIOS

El sostenido crecimiento del sector terciario en las economías, en especial en las desarrolladas, ha impulsado el estudio del rol y la capacidad de los servicios para guiar el desarrollo económico. Según aumentan los ingresos, las necesidades se vuelven menos materiales y la gente comienza a demandar más servicios en los campos de la salud, la educación, el entretenimiento y otros (Soubbotina, 2004).

En el marco de las teorías del cambio estructural, este fenómeno fue señalado como un resultado del aumento de la productividad y el ingreso de los países, lo que permitía liberar recursos para otras actividades (Clark, 1941; Chenery, Syrquin, & Elkington, 1975; Fisher, 1939; Kuznets & Murphy, 1966). Al comparar el desarrollo de los sectores económicos, se evidenciaba una menor productividad de los servicios en relación con la industria. Mientras ésta se beneficiaba de los cambios tecnológicos incrementando la productividad media por trabajador, el sector servicios se veía obligado a aumentar su producción a través del aumento de la mano de obra (Clark, 1941).

El análisis de la explicación del cambio estructural de la economía sobre los servicios se basa principalmente en interpretaciones económicas. Sociólogos como Touraine (1969) y Bell (1976)²⁸ han explicado el crecimiento del sector utilizando el concepto de servicios que se emplea para las actividades terciarias, pero desempeñadas en todos los sectores. Destacan que el incremento de este sector significa que la actividad profesional de la mayoría de las personas no tiene lugar ya frente a una máquina, sino frente a otras personas. Para Touraine, las máquinas se desplazan hacia la

²⁸ “El concepto de sociedad postindustrial remite en primer lugar a cambios en la estructura social, a la manera cómo está siendo transformada la economía y remodelado el sistema de empleo, y a las nuevas relaciones entre la teoría y la actividad empírica, en particular entre la ciencia y la tecnología”. Bell (1973, 28).

periferia de la actividad, lo cual no implica que la sociedad postindustrial no necesite ocuparse de la producción y convertirse en una sociedad de consumo, sino que ahora el crecimiento depende más directamente del conocimiento (Romero, 2011). Así, “Bell constata la irrupción del conocimiento como fuerza productiva y la pérdida de la importancia del sector económico²⁹ secundario sobrepasado por el terciario, cuaternario y quinario” (Ortega, 2008).

La organización industrial después de Henry Ford maximizó la productividad del trabajo a través de la creación de cadenas integradas, que aumentaban la capacidad productiva de las industrias, dominando las estructuras productivas durante gran parte del siglo XX. La búsqueda de mecanismos para incrementar la eficiencia productiva llevó a nuevas formas de organización industrial, en las que priman la externalización de tareas y la fragmentación de la producción. En este contexto, los servicios complementarios a la actividad central de las compañías, y que tradicionalmente eran realizados al interior de la firma (*in-house services*), comenzaron a externalizarse (*out-house services*). Este proceso afectó a servicios como los de limpieza, contabilidad y legales, entre otros. En un primer momento, esto lleva a que la proporción de servicios en la economía aumente, pero ello no necesariamente hace aumentar el PIB (Bhagwati, 1984)³⁰. La prestación externa de estos servicios lleva a la generación de economías de escala en su producción, ya que el aumento de la demanda permite a los oferentes establecer firmas especializadas (Dutt & Ros, 2008).

Uno de los factores que explica el crecimiento del sector servicios es la elasticidad de su demanda. Diferentes estudios empíricos han demostrado que la elasticidad final por servicios es mayor que la elasticidad por bienes, lo que lleva a un

²⁹ El autor señala que “para la ciencia económica la actividad o sector primario se integra por la agricultura, ganadería, la pesca y la caza; el secundario la minería, la industria y la producción; el terciario, el comercio y los servicios; el cuaternario, los servicios altamente intelectuales, como investigación y desarrollo y el quinario, las modernas telecomunicaciones (Ortega, 2008, p. 76).

³⁰ Bhagwati liga el proceso de externalización de servicios con el crecimiento de la demanda internacional por éstos, lo que será abordado más adelante.

crecimiento mayor del consumo de servicios a medida que aumentan los ingresos de las personas. Esto explica que aquellas economías de mayores ingresos tengan un gasto más elevando en servicios que las economías en vías de desarrollo. Asimismo, el crecimiento de los servicios en los últimos años puede ser explicado por factores ligados a la demanda y la oferta. Respecto de la oferta, los cambios en las formas de producción y la aparición de nueva tecnologías han implicado una transformación en la forma y productividad del sector terciario. Mientras, la elasticidad de los servicios, el auge de la demanda internacional y los cambios regulatorios han permitido incrementar la demanda por servicios tanto a nivel de insumos productivos como de servicios finales (Francois & Reinert, 1996).

El comercio de servicios toma cada vez más fuerza y las economías más desarrolladas son los principales actores de este proceso. En paralelo, los cambios en las tecnologías de la información han permitido que muchos servicios considerados no transables puedan ser comercializados internacionalmente. Así, las economías más dinámicas son aquellas que mejor han logrado incorporarse a estos circuitos globalizados que hoy concentran la producción y el comercio mundial (F. Prieto, 1991b).

Existe consenso en que los servicios son fundamentales en el desarrollo de un país. Se les ha llamado la espina dorsal de la economía, pues toda actividad productiva que se deba realizar está estrechamente vinculada a los servicios³¹. Asimismo, la inminente necesidad de diversificar³² las canastas exportadoras de los países o de alejarlas de su producción de bienes con bajo valor agregado trajo a la palestra el debate de los servicios: “La diversificación de las exportaciones es un camino probado para

³¹ Los servicios de transporte o telecomunicaciones son esenciales para que se desarrollen actividades vinculadas al sector productivo de bienes, al igual que los servicios financieros, los cuales permiten el desarrollo de la actividad económica de las sociedades. Los servicios de agua, salud y educación están estrechamente vinculados con la mejora distributiva y la calidad de vida de los habitantes. Si revisamos las particularidades de la vinculación de cada uno de los sectores de servicios, es evidente que son centrales en los procesos de desarrollo de los países.

³² Para mayor evidencia sobre diversificación se puede revisar Newfarmer, Shaw, and Walkenhorst (2009)

agregar valor a los productos, aumentar la productividad y generar empleos de mejor calidad” (Foxley, 2012, p. 10).

Los servicios se constituyen de esta manera en un eslabón crítico para reducir la pobreza, en una nueva especialización y división del trabajo, y en una clave para generar un ambiente propicio para la atracción de las inversiones.

Reducción de la pobreza: algunos servicios como la educación, los servicios sociales o la salud influyen directamente en las mejoras de desarrollo social. Su efecto es reconocido por diversos autores: “En los países ricos la tercerización ha producido un reajuste social equiparable con el que se produjo en su momento con la industrialización” (Coll-Hurtado & Córdoba y Ordóñez, 2006, p. 229). El comercio de servicios contribuye a este proceso través de dos canales: de forma directa con la creación de nuevos empleos, y de forma indirecta, cuando impacta el incremento en la demanda de los mismos.

El Banco Mundial ha demostrado que los servicios tienen una contribución muy superior en reducir la pobreza que el crecimiento en sectores agrícolas y manufactureros (World Bank, 2010). Por ejemplo, en Hyderla, capital de Adhra Pradesh, en India, se construyó un gran complejo tecnológico, lo que derivó en que esa ciudad pasara rápidamente de una economía pobre basada en la agricultura, a convertirse en un centro de servicios, con un incremento de 40 veces en el empleo y una reducción significativa en los índices de pobreza.

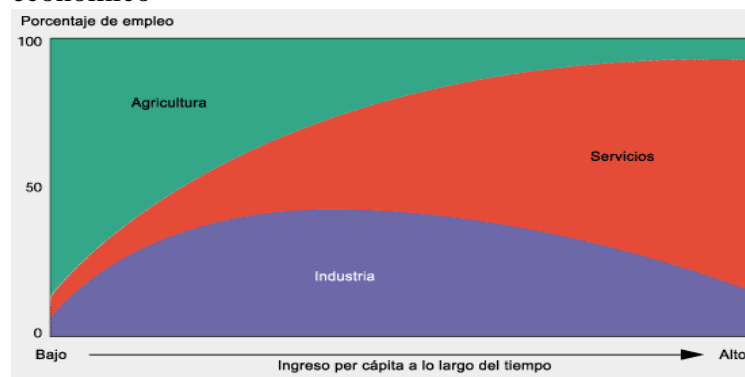
Si bien los servicios son un camino para reducir la pobreza de forma significativa, su efecto en grandes poblaciones puede ser un tema controvertido. Algunos autores señalan que las demandas en calificación y capacidades que requieren los sectores modernos dejan de lado a las poblaciones rurales y a las menos calificadas, y otros afirman que hay una especie de “chorreo” de los que

trabajan en los servicios más modernos hacia el resto (Eichengreen & Gupta, 2011).

Impacto positivo en el empleo: más de la mitad de la fuerza laboral mundial está ubicada en el sector servicios, que también genera la mayoría de los nuevos puestos de trabajo. En un análisis para la economía de Estados Unidos, Fuchs (1965) comprueba que el empleo absoluto en el sector servicios crece a tasas mayores que en la agricultura y la industria, llevándolo a ser la principal fuente de empleo para el país. Sin embargo, la productividad de la agricultura y la industria sigue siendo mayor.

La productividad de la fuerza de trabajo en el sector de los servicios no aumenta con la misma rapidez que en el sector agropecuario y en la industria, porque la mayoría de los empleos no se pueden cubrir con máquinas. Por ello, los servicios son más caros en relación con los bienes agropecuarios e industriales, lo que aumenta su participación en el PIB (Soubotina, 2004). La escasa mecanización de los servicios también ayuda a explicar por qué el empleo en este sector sigue creciendo; en la industria y el sector agropecuario, en cambio, está disminuyendo (Gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución de la estructura del empleo durante el desarrollo económico



Fuente: Soubotina (2004)

Considerando que la teoría económica explica los aumentos salariales como resultado del aumento de productividad de los trabajadores³³, Baumol and Bowen (1965) notan que para el sector servicios existen alzas en el salario mayores al aumento de la productividad de los trabajadores, incluso en industrias que no han experimentado mejoras de productividad, como sería el caso de las artes representativas.

El aumento de la productividad en la industria obligaría a un aumento en los salarios del sector terciario por el efecto competencia (*productivity lag*), ya que todos los sectores compiten por trabajadores y la única forma de mantener el trabajo en los servicios sería equiparando los aumentos de salarios de otros sectores. Esta hipótesis se sostendría para todas aquellas actividades donde la producción recae primordialmente en recursos humanos (enfermería, educación y artes, por ejemplo) por sobre maquinarias, ya que éstas no tendrían la capacidad de innovar para aumentar su productividad. Como resultado, el aumento de los salarios en el sector servicios por sobre los aumentos de productividad llevaría a una tendencia crónica de aumento de precios y costos relativos de los servicios por sobre los bienes (Hansda, 2001). El efecto Baumol pudo ser consistente en un escenario donde la productividad de servicios estaba estancada, pero los avances de las tecnologías de la información, la aparición de internet y los cambios en la producción han empezado a revertir esta situación, con aumentos sostenidos de la productividad de los servicios (Bosworth & Triplett, 2004; Bosworth & Triplett, 2007; Brynjolfsson & Hitt, 2000; Hansda, 2001; Riddle, 1986).

Así, se reconoce que hay un impacto positivo de los servicios en la generación de empleo, en la difusión del conocimiento tecnológico y en el crecimiento de la economía (Ventura-Dias, Acosta, Lima, Kuwayama, & Mattos, 2003). Para

³³ La productividad es definida como el output físico por hora trabajada (Heilbrun, 2011).

algunos autores el problema surge cuando la composición del sector terciario frente a un mayor crecimiento económico demanda empleo calificado, mientras que un menor crecimiento puede llevar a un aumento en el sector informal.

Mejores salarios: el crecimiento del salario ha sido superior en el sector servicios que en el manufacturero o el agrícola en los últimos años (World Bank, 2010). Las grandes corporaciones integradas concentran más del 50% de la producción mundial de servicios y generan ingresos por empleado que prácticamente duplican los del sector manufacturero (F. Prieto, 2004). Y dentro de los servicios, la calidad del empleo y de los salarios están directamente relacionados con el valor agregado y la complejidad sectorial.

Innovación y servicios: los servicios son más propensos a la investigación e intensos en el uso de tecnología, lo que hace que jueguen un importante rol en el proceso de innovación (Bonaglia & Fukasaku, 2003; Wölfl, 2005). Es más, se vuelve difícil diferenciar cuando uno quiere promover la exportación de un servicio o la orientación de la economía a éstos y cuando desea fomentar la innovación.

Menos afectados por los ciclos económicos: el comercio de servicios ha demostrado tener una relativa mayor resiliencia ante las crisis y una más rápida recuperación con respecto a los bienes (UNCTAD, 2010). Asimismo, los servicios son menos sensibles a los ciclos económicos, lo que los hace más interesantes para las empresas (McGill University & Conference Board of Canada, 2012). La evidencia empírica indica que después de la crisis de 2008-2009 el comercio de servicios fue mucho menos volátil que el de bienes (OMC, 2014a).

Atracción de inversiones: los servicios contribuyen significativamente al PIB y al empleo, y proveen de insumos para el resto de la economía. Además, son fundamentales en la creación de un ambiente de atracción de inversiones, que es un determinante clave del crecimiento.

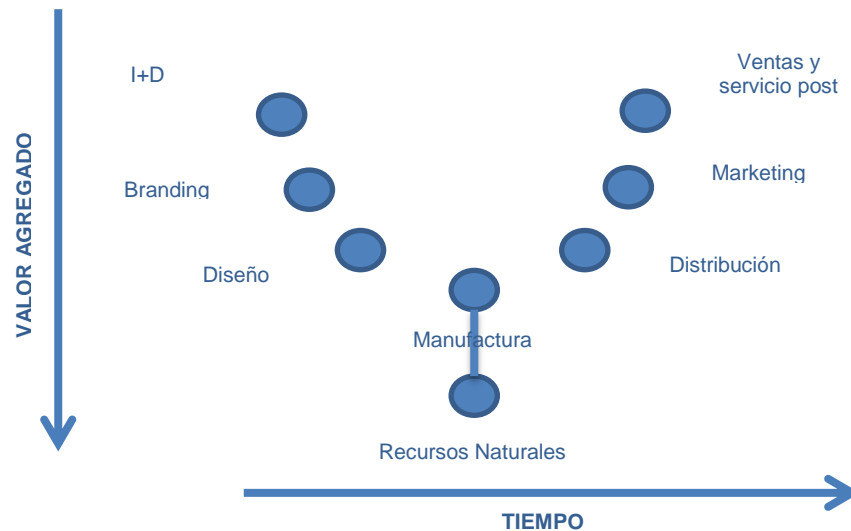
Inserción en cadenas de producción: los servicios se han transformado en la piedra angular del desarrollo económico. En la actualidad, toda actividad requiere una red de servicios de apoyo para su funcionamiento. Desde la formulación y el financiamiento, hasta la logística para la distribución y comercialización de productos, los procesos industriales están estrechamente ligados a los servicios, demostrándose que existe una relación de mutua dependencia entre bienes y servicios (Wölfl, 2005). Con el proceso de externalización y fragmentación de la producción, los servicios que son provistos de manera externa por firmas especializadas que han aumentado no sólo en número, sino también en su complejidad. Si en un comienzo las primeras actividades en ser externalizadas eran de bajo valor agregado -como limpieza o distribución-, hoy el *outsourcing* abarca áreas tan disímiles como servicios jurídicos, investigación y desarrollo, marketing y atención postventa, entre otros.

Una línea de investigación reciente respecto del rol de los servicios en el desarrollo productivo tiene relación con el análisis de la cadena de valor de la producción de manufacturas. En este análisis, y desagregando las diferentes etapas de producción, se demuestra que las actividades con mayor valor agregado corresponden a servicios incorporados en el proceso de producción.

La curva de Stan-Shih (Figura 1) muestra que en la actividad manufacturera el ensamblaje representa el nivel más bajo de valor agregado en una cadena de producción, mientras actividades como investigación y desarrollo o ventas (puramente servicios) son aquellas que entregan el mayor valor. De este modo,

las empresas que capturan los servicios de las manufacturas son las que obtienen los mayores márgenes de beneficio.

Figura 1. La Curva de Stan-Shih



Fuente: Elaboración de la autora.

Alternativa de diversificación: la relativamente escasa diversificación de las exportaciones de servicios de América Latina contrasta marcadamente con la fuerte dependencia de servicios importados de la más variada naturaleza (F. Prieto, 2004). Lo que continúa, entonces, es preguntarse qué se puede hacer para mejorar las ventajas comparativas en la producción y exportación de servicios y cómo diseñar las políticas necesarias para ello. El primer aspecto aborda la relevancia de los servicios, en particular en aquellos países en que las exportaciones se encuentran concentradas en recursos naturales o en un producto, en los procesos de diversificación³⁴ y de inserción en cadenas globales de valor

³⁴ La diversificación se ha definido como el cambio de composición en los productos de exportación o de destinos. También se ha entendido como la progresión desde exportaciones tradicionales a no tradicionales. Existe la diversificación horizontal, que es en el mismo sector, y la vertical, que es un

(CGV). Hay evidencia de que los servicios contribuyen estratégicamente a incrementar la productividad y la competitividad de las empresas y la economía nacional, bajo un mayor potencial de sumar más valor y tecnología que los servicios tradicionales³⁵. El crecimiento de las exportaciones de servicios ha sido considerado como un instrumento para lograr un nivel de desarrollo superior. Algunos autores van más allá y sostienen que el crecimiento y la diversificación de los servicios es una precondition para el desarrollo económico (Hoekman & Mattoo, 2008).

El valor agregado se crea a través de las cadenas de producción, precisamente a través de los servicios: “La calidad y diversificación del aparato productivo está estrechamente relacionada con la orientación hacia los servicios de una economía” (F. Prieto, Sáez, & Goswami, 2011). Para efectos de lograr esta diversificación, y en especial con una dirección hacia los servicios, es necesario hacer esfuerzos en el desarrollo de industrias con mayor grado de sofisticación, es decir, más intensivas en conocimiento y con mayor sostenibilidad en el tiempo (Foxley, 2012; Foxley & Sosdorf, 2011).

Política de desarrollo productivo y servicios

El comercio de servicios puede mejorar el desempeño económico y proveer un amplio rango de posibilidades para diversificar, pero también hay evidencia que necesita recibir apoyo para poder crecer y desarrollarse (Cali, Ellis, & Williem, 2008). La literatura ha enfatizado que es necesaria una mayor acción por parte del Estado, especialmente en materia de regulación y de creación de instituciones más sólidas, que surgen de la corrección de fallas de mercado, asimetrías y estructuras monopolísticas y

avance del sector primario al terciario, por ejemplo. La diversificación diagonal se refiere al cambio entre importaciones entre sectores (Samen, 2010).

³⁵ Se consideran tradicionales el transporte y el turismo.

oligopólicas. La intervención del Estado se vuelve fundamental para que los resultados mejoren la distribución del ingreso, el acceso a servicios básicos, la transparencia en las regulaciones y en facilitar los trámites. Existe menor literatura sobre medidas selectivas (Hoekman et al., 2002).

Es posible percibir una vuelta a los debates sobre la política industrial, que buscan de manera más profunda dirigir el apoyo a sectores específicos. Hay autores que señalan que la intervención de políticas es una labor menos temible de lo que se presume, y que la selectividad es menos peligrosa de lo que se cree (Devlin & Moguillansky, 2010). El propio uso del término “política industrial” es controvertido. El BID ha señalado que es mejor usar la expresión “políticas de desarrollo productivo”, ya que el ámbito desde el que hoy se hace referencia a aquellas es la totalidad de la economía y no sólo la industrialización acelerada. En este caso, tienen énfasis en la competitividad en cadenas globales, y sus instrumentos son diferentes (BID, 2014).

El mayor problema se presenta cuando se discuten la selectividad y la neutralidad de los instrumentos de fomento. Este es un debate aún no resuelto, ni en el ambiente académico ni en el diseño e implementación de políticas económicas³⁶. Para algunos autores, las intervenciones públicas selectivas se justifican en los países en desarrollo, ya que existen problemas de información y de coordinación (Volpe, Carballo, & Gallo, 2011). Si bien las limitaciones impuestas por la escasez de recursos aconsejarían focalizar los esfuerzos en fortalecer aquellos sectores y cadenas productivas por las cuales existirían razones económicas y sociales para apostar, no puede desconocerse que las autoridades no siempre cuentan con información suficiente para asegurar que las decisiones se toman en favor de los ganadores.

³⁶ “Las políticas pueden ser verticales (aplicables a determinados sectores de manera selectiva) u horizontales (aplicables a todos los sectores con relación a una actividad específica). Al mismo tiempo, el instrumento de política puede tomar la forma de un insumo público/colectivo útil para la producción privada o de una intervención de mercado que afecta la ecuación de beneficios de las empresas privadas y, en consecuencia, altera su comportamiento” (BID, 2014).

Los estudios teóricos y los resultados comparados con las economías del sudeste asiático han dado un giro a los estudios en América Latina, una región que busca lograr resultados positivos en la diversificación y crecimiento de su industria de manufacturas y servicios (Foxley, 2012). El debate sobre la política de desarrollo productivo en el comercio de servicios es un tema que debemos abordar, pues “está claro que en este contexto las políticas públicas juegan un rol clave al momento de potenciar las condiciones internas para la captación de inversiones y el impulso a la exportación de servicios, procurando alcanzar posiciones menos volátiles dentro de estos entramados productivos globales y potenciar la generación de derrames y encadenamientos. Y no hablamos únicamente de políticas de incentivos o regulatorias específicas para estos sectores, sino también de otras más generales, vinculadas a educación, ciencia y tecnología, infraestructura, financiamiento, etc.” (A. López, Niembro, & Ramos, 2012, p. 3).

Hay autores que destacan que para que América Latina pueda avanzar en su posición internacional debe implementar políticas industriales de apoyo sectorial, en particular en aquellos sectores que son difíciles de desarrollar sin políticas de promoción, como es el caso de los servicios (Foxley, 2012).

Lo anterior no implica que la región no ha seguido políticas de muy variada índole y efectividad, pero claramente no ha logrado cerrar la brecha de bienestar que la separa de los países desarrollados (BID, 2014). Se ha orientado más, en los últimos años y con diferencias, a eliminar el sesgo exportador en servicios a través de disminuir la protección. La discusión entre selectividad y neutralidad en los instrumentos de promoción y fomento de servicios toma una posición fundamental, ya que éstos operan en un entorno muy competitivo y de rápida obsolescencia.

Los gobiernos intervienen en promover las exportaciones principalmente por dos motivos: en primer lugar, para incrementar los flujos de exportación; en segundo lugar,

para elevar la calidad de las mismas, entendiendo que no sólo debemos exportar más sino que también mejor, es decir, para mejorar la competitividad (Hausmann, Hwang, & Rodrik, 2007). Como recalcan Kuwayama y Durán, “en los documentos de la Cepal se ha demostrado que no basta aumentar la integración de las economías nacionales en el ámbito internacional para que se establezca un vínculo positivo entre el comercio y el crecimiento económico, sino que es necesario mejorar la calidad de esa integración” (Kuwayama & Durán, 2003, p. 9). Exportar en sí mismo es una actividad de alta complejidad, y las empresas deben iniciar costosos procesos para identificar sus mercados y sus socios, así como su confiabilidad y capacidades.

En América Latina se acumula un fuerte déficit en el comercio de servicios, lo que plantea importantes desafíos asociados con adaptar y potenciar instrumentos novedosos para el fomento de los mismos y sus exportaciones (Cepal, 2003). Las estrategias de desarrollo de los países se han orientado hacia el exterior y en este contexto, las agencias u organismos de promoción de exportación se han vuelto muy importantes. De igual manera, la atracción de inversión extranjera directa tiene un rol preponderante en las nuevas políticas de desarrollo productivo (BID, 2014).

Promoción de exportaciones

Durante la segunda mitad del siglo XX, la promoción de exportaciones³⁷ ha surgido como un componente fundamental en la estrategia de desarrollo económico para gran parte de los países³⁸. Hoy la mayoría de los estados cuenta con organismos de promoción de exportaciones (OPE) dirigidos a contrarrestar las

³⁷ Promoción de exportaciones se entiende como las medidas de política pública que actual o potencialmente generan actividad exportadora a nivel empresarial, industrial o nacional, (Seringhaus & Botschen, 1991).

³⁸ La primera agencia se creó en Finlandia en 1919 (Lederman, Olarreaga, & Payton, 2009). En Estados Unidos se estableció en 1934 el Ex-Im Bank, una agencia federal que promovía las exportaciones a través de la entrega de financiamiento. En 1971 se creó la *Overseas Private Investment Corporation* para dar préstamos a las compañías americanas en nuevos mercados y la USTDA la *United States Trade Agency*, que promueve la competitividad de compañías americanas en especial en mercados emergentes.

fallas de mercado y apoyar en la internacionalización. En los años 80 se hicieron diversos estudios³⁹ sobre las agencias de promoción de exportaciones, en los cuales se concluyó que había una evaluación negativa⁴⁰ sobre el desempeño de las mismas en los países en desarrollo, excepto en aquellos como Singapur, Corea del Sur y Hong Kong, donde las políticas lograron su objetivo de incrementar las exportaciones hacia un mayor valor agregado. Sin embargo, el número de agencias en los últimos años se ha triplicado y actualmente están bajo revisión en su estructura y funcionamiento y ajustándose a los planes de desarrollo de los países (Jordana, Volpe, & Gallo, 2010; Lederman et al., 2009).

Los OPE utilizan estrategias de promoción a la exportación que establecen una serie de políticas y prácticas para afectar directa o indirectamente las exportaciones en un país determinado (Belloc & Di Maio, 2011). En los años 90 su rol fue más cuestionado en los países en desarrollo, en particular en cuanto a la falta de liderazgo, burocracia y falta de fondos, entre otros (Lederman et al., 2009).

Las formas de apoyo que brindan estas agencias al sector exportador han surgido bajo diferentes esquemas en el mundo, y se han modificado con el surgimiento de los acuerdos multilaterales como el AGCS y regionales de libre comercio, que han cambiado el perfil de las estrategias de promoción⁴¹. Prácticamente la mayoría de los países de la región⁴² cuenta con algún tipo de mecanismo de fomento a las exportaciones de servicios o una serie de incentivos para atraer a las empresas que

³⁹ Para más información, ver Hogan, Keesing, and Singer (1991).

⁴⁰ Entre las actividades negativas se encontraban equipos poco preparados en el sector público, y sin vínculos con el sector privado, además de una escasez de servicios que pudiesen responder con calidad a los exportadores y de comprenderlos.

⁴¹ En este punto se debe revisar la discusión sobre las limitaciones en los espacios de política como resultado de los acuerdos comerciales.

⁴² Según el análisis efectuado por Geloso a partir de estos reportes, cerca del 30% de los países empleaba algún mecanismo de subsidio para promover la exportación de servicios (incluida la expansión de los programas de zonas francas para abarcar, además de la producción de bienes, al sector servicios, algo frecuente entre los países en desarrollo –PED–), al tiempo que más del 10% había establecido mecanismos de promoción del *offshoring* de servicios (Geloso, 2008).

son exportadoras de servicios (Cepal, 2003; Hernández, 2012). Estos se orientan más hacia procedimientos de exportación, *marketing*, negociaciones empresariales, análisis de los países y tendencias de mercado, así como al *coaching*, las asesorías y la asistencia técnica, apoyo y cofinanciamiento en misiones (BID, 2014).

Estos organismos son de reciente creación en la mayoría de los países de América Latina. Surgieron entre los años 50 y 60, y la sección que se encarga específicamente del tema de servicios es de aparición más tardía. Por ejemplo, en Chile se instauró en 2004. Estos organismos como ProChile, PromPerú y ProMéxico⁴³, han basado sus estrategias en la construcción de imagen, en publicidad, en la entrega de información, en el apoyo en la planeación para la inserción internacional o en la investigación de mercados. Sin embargo, estos esfuerzos en América Latina se han caracterizado por programas aislados, de corto plazo, diseminados y poco exitosos⁴⁴.

Es posible encontrar una serie de estudios que evalúan la relevancia de los organizaciones de promoción de exportaciones, que en general señalan que hay una relación positiva y un buen desempeño bajo ciertas condiciones (Álvarez & Crespi, 2000; Jordana et al., 2010). Sin embargo, la literatura que evalúa su desempeño no ha sido tan extensiva. Lederman et al. (2009) señalaron que además de los problemas ya mencionados, las agencias de promoción ha sido sujetas en algunos países a un sesgo anticomercial. También es posible encontrar que en otros casos han sido el resultado de un excesivo compromiso con la neutralidad, como ocurre en el caso de Chile, donde más adelante veremos cómo se implementó esta orientación.

⁴³ Para mayor discusión, ver Lederman, Olarreaga, and Payton (2006).

⁴⁴ En América Latina y el Caribe sólo dos organizaciones tienen presupuestos anuales superiores a US\$ 100 millones (ProMéxico y APEX-Brasil) y sólo tres entidades tienen más de 300 empleados: ProChile, ProComer (Costa Rica) y Proexport, de Colombia (BID, 2014).

Para Fazio (2007a), las políticas de promoción de exportaciones tuvieron como telón de fondo la historia de la política industrial, por lo que actualmente se encuentran en crisis. Las políticas desarrollistas, que en su momento pudieron haber roto la dependencia, han sido víctimas de la estrechez del mercado, de la escasa eficiencia, de la insuficiente inversión productiva, y del interés de fomentar un desarrollo industrial que marginó los servicios y la agricultura, lo que ha llevado a que la inserción consista principalmente en la exportación de materias primas.

A partir de diferentes construcciones y en base a los resultados empíricos de algunos países, la literatura sobre el tema coincide en mayor o menor medida en que los países deben promover las exportaciones y la diversificación de sus canastas productivas en la dirección de agregar valor, integrarse a cadenas, emprender, innovar, sofisticarse y complejizar sus canastas.

Promoción de exportación de servicios

Como se señaló antes, los servicios son más complejos de analizar y eso significa también que los gobiernos tienen muchas áreas en las cuales pueden restringir las transacciones y la naturaleza de éstos.

En materia de servicios se ha identificado una serie de argumentos para justificar la necesidad de las intervenciones: la mayor complejidad que entraña la venta de un intangible y la multimodalidad de las transacciones hace que exista un mayor número de instituciones involucradas en la creación de barreras a la promoción de los servicios.

En los países de la región es poco lo que se ha estudiado sobre las políticas de promoción hacia los servicios. Más analizados son los casos de India, Australia o

Filipinas⁴⁵. Esta situación de falta de estudios incluso contrasta con la riqueza y extensión del debate sobre el rol del Estado en las estrategias de desarrollo económico, y sobre la limitada producción, tanto conceptual como empírica, respecto del rol de los servicios en dichas estrategias. Esto es aún más marcado para el comercio internacional. En la práctica, su estudio ha recibido menos atención que la agricultura y la industria (Cali et al., 2008).

Las políticas comerciales de la región orientadas a los servicios “han dado escasa importancia a replicar los esfuerzos que en este sentido se han hecho respecto del comercio de mercancías” (F. Prieto, 2004, p. 5).

Políticas e instrumentos de promoción de servicios

Una idea central es que las políticas de promoción de exportaciones requieren no sólo de la liberalización comercial o de la estabilidad macroeconómica, sino que deben estar dirigidas para apoyar a los exportadores a superar las barreras relacionadas con su sector y para responder con rapidez a señales de precio y de otro tipo (Agosin & Basch, 1997). La promoción de las exportaciones no tradicionales surge como un campo particularmente apropiado para las políticas comerciales selectivas. Sin una política activa de promoción, las exportaciones tenderán a concentrarse en unas pocas firmas y en productos cuya demanda es menos dinámica y con mayor vulnerabilidad en los mercados mundiales.

Asimismo, la complejidad de los sectores y las barreras que puedan encontrar las empresas en su inserción internacional hacen que las intervenciones sean más o menos

⁴⁵ El caso de la India se estudia en este capítulo. Su mayor éxito ha sido el de los centros de llamadas y la vinculación de los mismos a las políticas de promoción. Australia ha diseñado un ambicioso plan de exportación de servicios académicos, que ha involucrado un sofisticado concepto de alianza público-privada en el que las universidades lograron internacionalizarse de forma conjunta y competir domésticamente. El caso de Filipinas está vinculado a los servicios de animación, con un interesante proceso de identificación y creación de un nicho como éste.

necesarias. La Cepal identifica tres elementos claves en el diseño de las mismas con orientación a los servicios: i) la inclusión explícita de los servicios en el diseño e implementación de las políticas microeconómicas, más allá de los servicios tradicionales; ii) fortalecer el sector telecomunicaciones, la infraestructura y la inversión de largo plazo en capital humano, y iii) actualizar las reglas y normas para cada sector de servicios. Asimismo, producir una estrategia de promoción en materia de servicios exige vincular instrumentos e instituciones con el diseño de escenarios de mediano y largo plazo, de manera tal de crear ventajas competitivas más allá de aprovechar las ya existentes (F. Prieto, 1991b).

Los instrumentos más utilizados se pueden dividir entre mecanismos generales y selectivos, que se destinan a objetivos macro o micro. Entre las estrategias más comunes podemos encontrar:

Apertura comercial y suscripción de acuerdos comerciales: ha sido la estrategia más común, en especial en cierta alternativa de desarrollo como la que Chile o México adoptaron. En ella se han suscrito compromisos de apertura de mercado de los servicios, al igual que en el marco de la OMC. North (1993) señala que es el gran error de los principios formulados en el Consenso de Washington, pues que para que la liberalización tenga los efectos esperados y no unos nefastos sobre las economías, debe haber de por medio instituciones sólidas y reglas de juego claras, así como habilidades del mercado laboral que permitan a la población enfrentar ese gran cambio, para poder competir con los países que llevan años de ventaja en sus modelos económicos.

Apoyos de exploración en los mercados e inteligencia comercial: en general son apoyos para llevar a cabo estudios de mercado, o en ocasiones para asistir a ferias o reuniones. Son de carácter más asociativo.

Clúster (cúmulo o aglomeración): se relaciona con integraciones en sentido vertical, horizontal, intersectorial e interdisciplinario alrededor de un factor o servicio, considerando los flujos de bienes y servicios que se producen y adquieren antes, durante y después, así como la construcción de la infraestructura para el suministro de esos servicios.

Subsidios: a pesar de que no existe una definición unánime de lo que son los subsidios, la OMC ha determinado que son transferencias de fondos del Estado a entidades seleccionadas, a través de diversas formas que incluyen exenciones impositivas, regulatorias o en las fronteras.

Medidas impositivas: la imposición de exenciones tributarias o de cualquier tipo de beneficios tributarios ha sido muy compleja en el área de los servicios como consecuencia de la difícil clasificación de éstos. Los más utilizados en la región y mencionados en la literatura son el reintegro simplificado, la devolución de impuesto al valor agregado, las zonas de protección económica y exenciones a las importaciones de bienes de capital. Australia cuenta con instrumentos como concesiones impositivas a gastos en investigación y desarrollo que han sido replicados por otros países.

Mecanismos de financiamiento: al ser intensivos en capital humano, los servicios generalmente cuentan con pocos activos que les permitan conseguir financiamiento. En la región existe un bajo desarrollo en el sector financiero en esta área respecto de otros países como India, en cuanto al acceso a crédito para exportadores de servicios.

Tipo de cambio: las alteraciones cambiarias han sido de los instrumentos menos recurridos para fomentar el sector servicios.

Atracción de inversiones: son aquellos incentivos para que las empresas que generan exportaciones de servicios se instalen en el territorio nacional.

Lo que ha sido más estudiado son las barreras técnicas y los factores de éxito en la exportación de los servicios, y se ha llegado a algunas conclusiones sobre las barreras que afectan a la política industrial en esta materia:

El tratar a los servicios como bienes: a pesar de que las políticas tienen objetivos similares, es decir, incrementar el monto exportado y el número de empresas que exportan, el fomento y la promoción de los servicios involucra una complejidad particular. Las barreras que enfrenten y los caminos para facilitar su éxito son profundamente diferentes a los de los bienes, lo que hace que las autoridades generalmente prefieran excluir a los servicios. Mientras se ha desarrollado mucho análisis para los bienes, se ha destinado muy poca atención al análisis de la promoción de los servicios. En contraste con la extensa literatura de la economía política respecto de la política comercial de mercancías, se ha entregado poca atención a la economía política sobre las estrategias que afectan el comercio de servicios (Francois & Hoekman, 2010).

Acceso a los instrumentos: la primera preocupación debiera centrarse en asegurar que los instrumentos y programas de apoyo estén efectivamente disponibles para aquellos exportadores de servicios que los necesiten (F. Prieto, 2000). Sin embargo, como se ha señalado, se trata de llegar a sectores diversos y con menor asociatividad, lo que muchas veces complica la difusión y alcances de estos instrumentos de apoyo.

Falta de conceptualización: como ya se ha señalado, la definición de los servicios ha sido muy compleja. Las principales han surgido en el ámbito de las negociaciones y en particular con el AGCS. Esta ausencia hace que los

programas de promoción no tengan un evidente destinatario que pueda ser conocido por toda la cadena de exportación y que el diálogo político-técnico no siempre fructifique.

Ausencia de datos: existe un problema de estadísticas que limita la implementación de políticas públicas, como se desarrolló en la sección anterior.

Desconocimiento de las barreras: en la mayoría de los casos, el comercio de servicios enfrenta barreras a la inversión y regulaciones domésticas. La liberalización de los servicios y de las inversiones es mucho más compleja que la de bienes por la relevancia de la regulación, que en general está sustentada en lo que algunos autores han llamado una mezcla entre eficiencia y equidad (Hoekman & Mattoo, 2008). Actualmente existe el Índice de restricciones al comercio de servicios (*Service Trade Restrictions Index*⁴⁶ - STRI), que ayuda a identificar aquellas restricciones que limitan el comercio.

La mayoría de las entidades encargadas generalmente no cuenta con procedimientos adecuados para evaluar el impacto de sus estrategias de promoción. Además, las demandas de apoyo que hoy tiene una empresa que desea exportar son mucho más complejas que hace diez años.

Los factores de éxito identificados en la literatura para el fomento a los servicios se han basado en a) la exportaciones en países desarrollados; b) en exportación de bienes; c) una mirada estática de la internacionalización de las firmas, sin considerar el nivel de madurez o su conocimiento exportados; d) por utilizar diferentes tipos de técnicas de análisis y metodologías en cada caso, y e) falta de datos económicos en la industria de servicios.

⁴⁶ El STRI contiene 16,000 medidas aplicadas en 40 países y en 18 sectores. Más información está disponible en: <http://www.oecd.org/tad/services-trade/services-trade-restrictiveness-index.htm>

En el siguiente capítulo se propone una serie de elementos fundamentales en la construcción de políticas de promoción de servicios.

Promoción de atracción de inversiones

La inversión extranjera directa (IED) se considera un elemento esencial en el proceso de desarrollo. La literatura ha reconocido que para los países la creación de un ambiente favorable para su atracción es prioritaria (Moran, Graham, & Blomström, 2005). Es igualmente reconocido que los efectos positivos de la IED en el crecimiento no son automáticos y que están relacionados con una serie de variables con mayor complejidad, como el nivel educativo del capital humano, la orientación exportadora y la estabilidad macroeconómica (O'Donovan & Rios-Morales, 2006).

Las actividades de promoción de inversiones se han vuelto una de las estrategias a través de las cuales los países han intentado promover los servicios. Estas actividades están relacionadas con iniciativas orientadas a construir imagen país en el exterior, a mejorar el clima para las inversiones, los servicios de facilitación y apoyo para el desarrollo, la atención al inversionista y la asistencia en información de incentivos existentes (BID, 2014; Harding & Javorcik, 2011). La tendencia global indica que deben definir los tipos de inversión, es decir, no sólo cuánto se recibe, sino también la calidad de los mismos.

En los últimos años una de las políticas prioritarias de muchos gobiernos, incluso de América Latina, ha sido la de crear un ambiente más favorable a la inversión (O'Donovan & Rios-Morales, 2006). La mayoría de los países cuenta con incentivos a la inversión, como exenciones tributarias, desgravaciones e incentivos financieros (Harding & Javorcik, 2011). Existen tres niveles de políticas: pasivas, que se relacionan con regulaciones, las condiciones del país y la oferta del mismo; activas, que son

agencias de promoción de exportaciones, así como un espectro que incluye el uso de incentivos, mejoras de restricciones y barreras, del clima de inversión, y focalización; por último están las políticas integradas, que abarcan la institucionalidad y las medidas de desarrollo económico, además de la capacidad de absorción de las empresas locales (Gligo, 2007).

Los arreglos institucionales para la implementación y diseño de estos instrumentos varían, pero generalmente existe un organismo encargado, lo cual es un fenómeno reciente. En 2004 existían 160 organismos a nivel nacional y 250 a nivel subnacional. Estas agencias fueron creadas en la segunda mitad de la última década del siglo pasado (Gligo, 2007).

Cada vez se observa una mayor integración entre las agencias de promoción de exportaciones y de inversiones. Debido al nivel de apertura y compromisos internacionales, así como el actual tamaño del Estado en los países de la región, la promoción de atracción de inversiones se ha convertido en una forma de hacer política de desarrollo productivo.

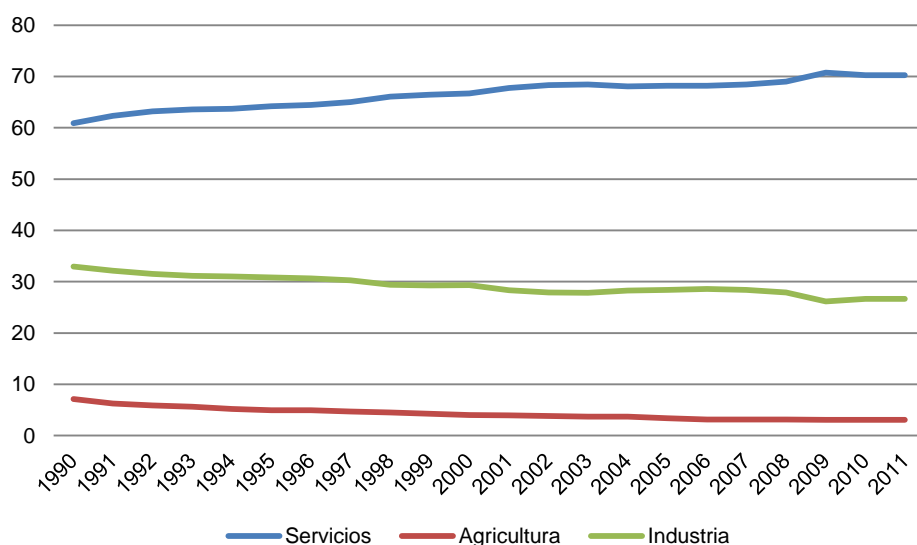
PANORAMA ACTUAL DE LOS SERVICIOS

Como ha sido expuesto en la sección anterior, existen diversas razones que explican por qué los servicios han aumentado su peso en la actividad económica durante las últimas décadas. Los cambios en la organización industrial, los avances tecnológicos, el aumento de la productividad, y la disponibilidad de recursos a medida que las economías se desarrollan o las preferencias de los propios consumidores son algunos de estos factores.

Es un hecho que a medida que las empresas incorporan nuevas tecnologías y procesos industriales y que los países alcanzan grados de desarrollo e ingresos mayores,

la presencia de los servicios aumenta. A nivel mundial, el peso de los servicios creció diez puntos porcentuales en veinte años. En 2010 superó el 70% del PIB mundial (Gráfico 2). Esta alza del sector terciario se explica en gran parte por caídas tanto en la agricultura como la industria.

Gráfico 2. Evolución participación sectorial en la actividad económica mundial (%). 1990 - 2011.



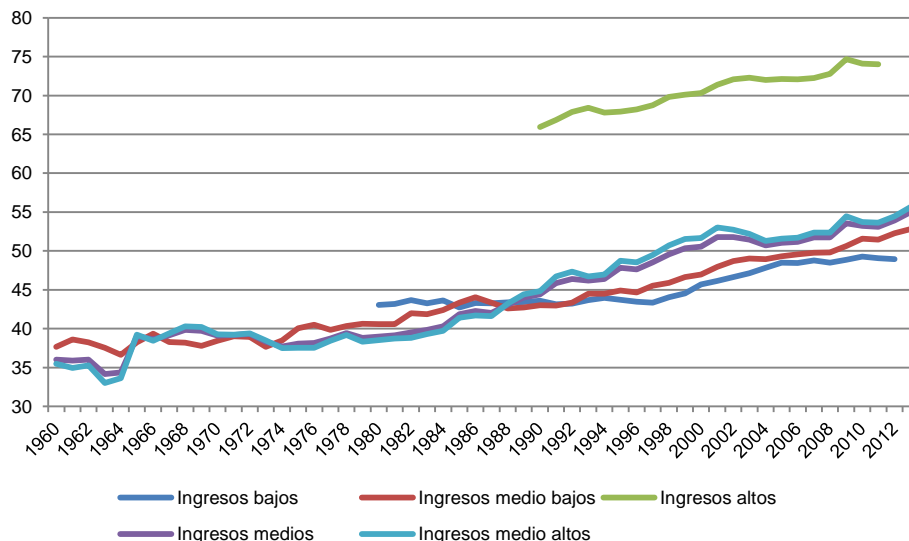
Fuente: Elaboración de la autora con datos WDI.

En el Gráfico 3 podemos ver la evolución de la participación de los servicios en el PIB para los distintos grupos de ingreso⁴⁷. Una primera observación: si bien se comprueba la hipótesis de que entre mayor es el nivel de ingreso de los países mayor es la proporción de los servicios en el PIB, se puede apreciar que al margen del nivel de ingresos, en el período analizado la participación de los servicios en la actividad económica aumentó para todos los países. Respecto del nivel de penetración de los servicios, se observan dos grupos: por una parte, los países de altos ingresos donde los servicios representan sobre un 75% del PIB (con un promedio para los países OCDE de

⁴⁷ Las clasificaciones de ingresos son realizadas por el Banco Mundial. Para mayor información, ver <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>

74%); por la otra, los países de ingresos medios y bajos (países en desarrollo y menos adelantados), donde la proporción de servicios en el PIB supera ligeramente el 50%.

Gráfico 3. Evolución de la participación de los servicios en el PIB (%), economías según nivel de ingresos. 1960 – 2013.

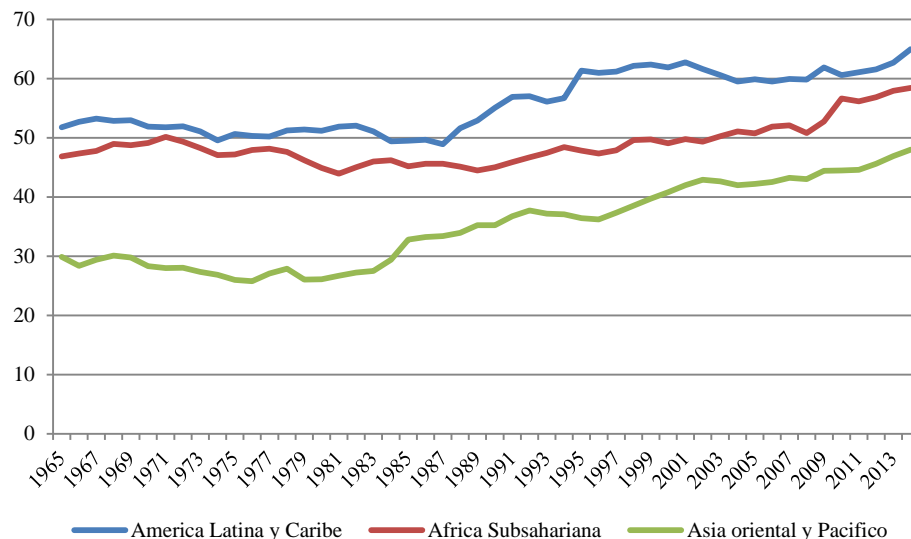


Fuente: Elaboración de la autora con datos WDI.

Al descomponer geográficamente el mundo en desarrollo, podemos apreciar el mismo patrón analizado anteriormente (Gráfico 4). Las excepciones son el Norte de África y Medio Oriente, lo que se explica por la relevancia de los *commodities*, en particular del petróleo y el gas natural, en sus economías. En América Latina y el Caribe se puede observar una situación similar, donde el súper ciclo⁴⁸ de precios de los *commodities* explica que a partir de la década del 2000 se estancara el crecimiento del sector servicios.

⁴⁸ Se utiliza el término súper ciclo de los *commodities* para señalar el aumento de precio por sobre los niveles de tendencia, que registraron la mayoría de las materias primas, en particular aquellas que América Latina exporta, principalmente por la demanda de China. Hacia fines de 2010, y a causa de la desaceleración de la economía china se observa una disminución de los precios, lo que algunos analistas denominan el fin del súper ciclo. Este fin lleva a replantear la necesidad de buscar nuevas estrategias de desarrollo: “Todo esto nos indica que América Latina debe enfrentar con la máxima seriedad los desafíos de diseñar e implementar políticas modernas de desarrollo productivo donde la consigna sea la diversificación productiva y exportadora” (Agosin, 2014).

Gráfico 4. Evolución de la participación de los servicios en el PIB (%), economías en desarrollo según región geográfica. 1965 – 2014.



Fuente: Elaboración de la autora con datos WDI.

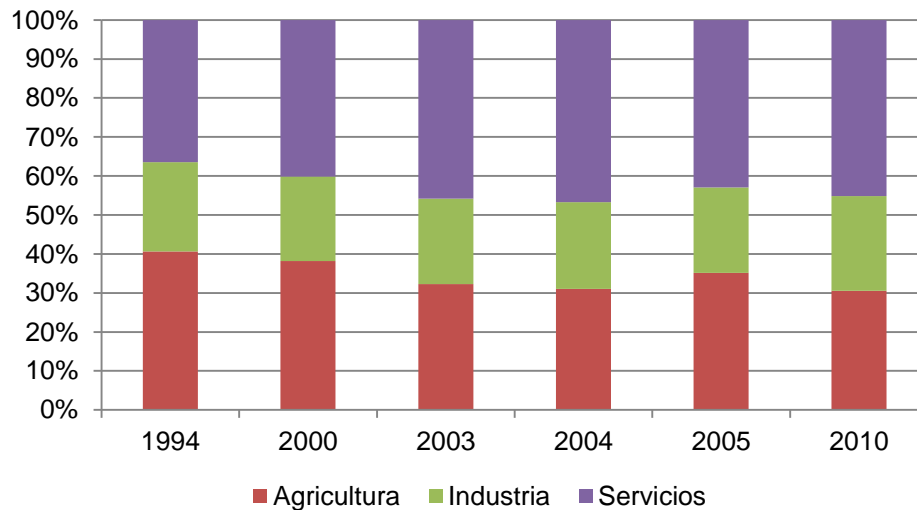
La revisión de la participación de los servicios en la actividad económica demuestra que el aumento del peso del sector terciario no es un fenómeno aislado o que pueda ser atribuido de manera exclusiva a un grupo de países. Si bien existe una diferencia entre los países de altos ingresos y el mundo en desarrollo, para ambos se aprecia una tendencia creciente respecto de la participación de los servicios.

Empleo y servicios

Uno de los aspectos más relevantes de los servicios y su crecimiento es el impacto que tienen sobre el empleo. La creación de empleos en el sector terciario es mayor a la que se puede encontrar en otros sectores de la economía. El desarrollo de los servicios, relativamente menos intensivos en capital, es clave para la creación de empleos, en particular para economías con altas tasas de desempleo (Wölfl, 2005). Como podemos ver en el Gráfico 5 la proporción de empleados en el sector servicios a

nivel mundial ha crecido de manera sostenida desde la década de los noventa⁴⁹, para alcanzar en 2010 un 50% del empleo total.

Gráfico 5. Distribución sectorial del empleo a nivel mundial.



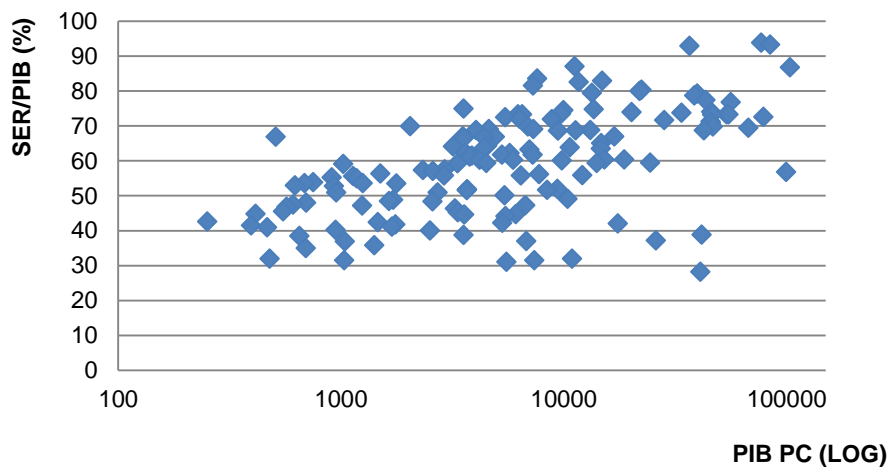
Fuente: Elaboración de la autora con datos LABORSTA (ILO, 2014)

Existe una relación positiva entre el ingreso per cápita y el desarrollo del sector terciario. Esta relación se aprecia tanto al utilizar como proxy de desarrollo del sector servicios su participación en el PIB, como la proporción de empleo en el sector servicios. De esta forma, aquellos países con rentas más altas presentan tanto una mayor participación de los servicios en el PIB (Gráfico 6) como una mayor proporción de su población trabajando en servicios (Gráfico 7). Lo anterior se podría explicar por la elasticidad ingreso de los servicios mayor a 1, lo que quiere decir que a medida aumenta el ingreso disponible, el consumo de servicios crece de forma más acelerada. Por lo anterior, se esperaría que países con mayores ingresos tuvieran un mayor consumo de servicios (Gráfico 6). El caso del empleo, como ha sido discutido más arriba, puede explicarse por el efecto anterior, como también por la productividad del sector servicios,

⁴⁹ La ausencia de información para muchos países no permite construir la serie de tiempo para años previos, pero distintas estimaciones señalan que la proporción de servicios crece de manera sostenida desde inicios del siglo XX.

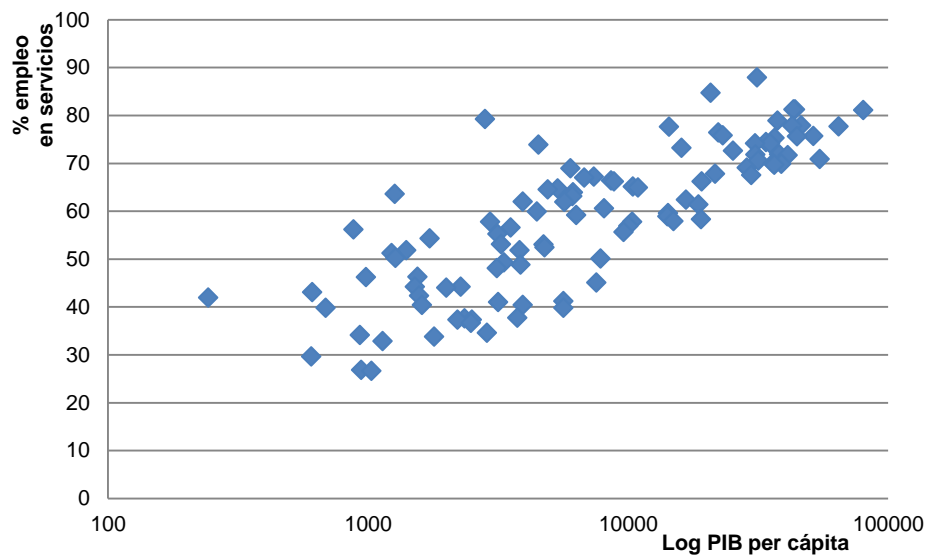
aunque esta última hipótesis, estaría siendo desmentida por los últimos avances tecnológicos que permitirían un alza en la productividad de los servicios equivalente a la de la manufacturas.

Gráfico 6. Proporción de servicios en el PIB y PIB per cápita. Año 2012.



Fuente: Elaboración de la autora con datos WDI.

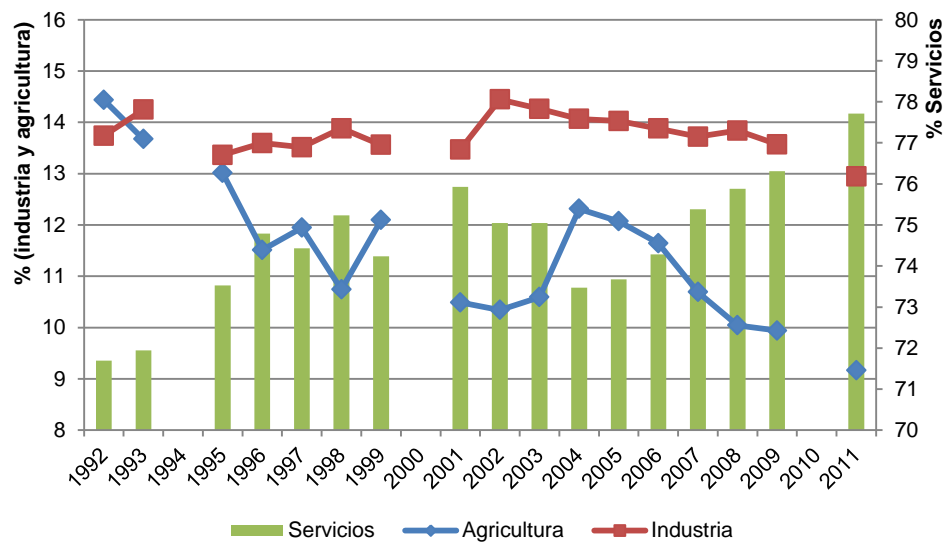
Gráfico 7. Relación proporción empleo y PIB per cápita.



Fuente: Elaboración de la autora con datos LABORSTA (ILO, 2014)

Otro aspecto importante que se debe tener en consideración al momento de analizar el empleo en el sector terciario de la economía es su distribución de género. El paso de sociedades agrícolas a sociedades industriales fue una transformación económica con un claro sesgo de género, al emplearse principalmente hombres en las actividades industriales. El crecimiento de los servicios ha implicado para el hombre un cambio de la industria al sector terciario, mientras que para la mujer es un salto de actividades primarias, principalmente agricultura, a los servicios, una situación que puede ser ejemplificada en el caso latinoamericano. Como muestra el Gráfico 8, el aumento del empleo femenino en el sector servicios es explicado casi exclusivamente por una caída en la agricultura. Para el período analizado, la proporción de mujeres en la industria se mantiene casi inalterada.

Gráfico 8. Evolución empleo femenino por sectores económicos. América Latina. 1992 – 2012.



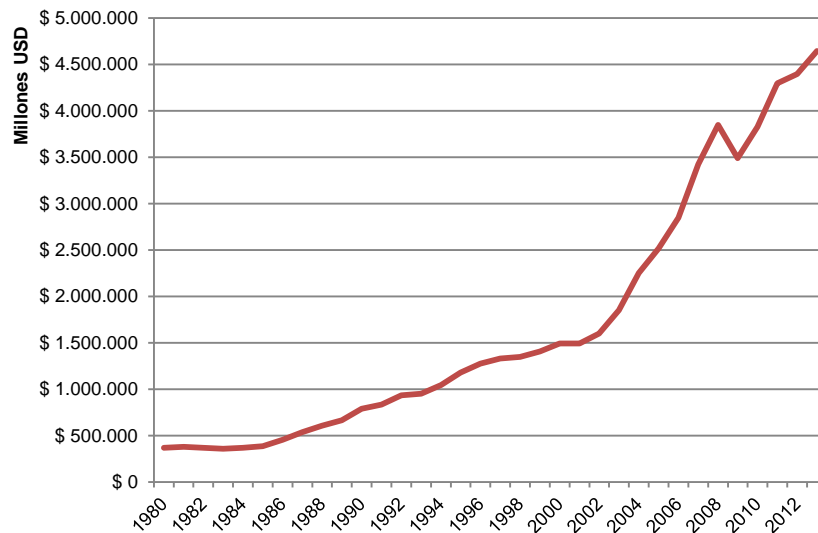
Fuente: Elaboración de la autora con datos LABORSTA (ILO, 2014)

Comercio internacional de servicios

Junto con el crecimiento de los servicios al interior de las economías, las nuevas tecnologías y los procesos de organización industrial han permitido un acelerado

crecimiento del comercio de servicios en las últimas décadas. En los últimos 30 años, el comercio de bienes y el de servicios creció hasta llegar en el 2011 a una cifra de 18 trillones de dólares y de 4 trillones, respectivamente. Sin embargo, si medimos considerando su papel en el valor agregado, los servicios juegan un papel mucho más importante. Como se puede apreciar en el Gráfico 9, el valor del comercio de servicios se ha multiplicado nueve veces en los últimos treinta años, con un crecimiento anual promedio de 7,7%.

Gráfico 9. Evolución comercio internacional de servicios. 1980 – 2013.

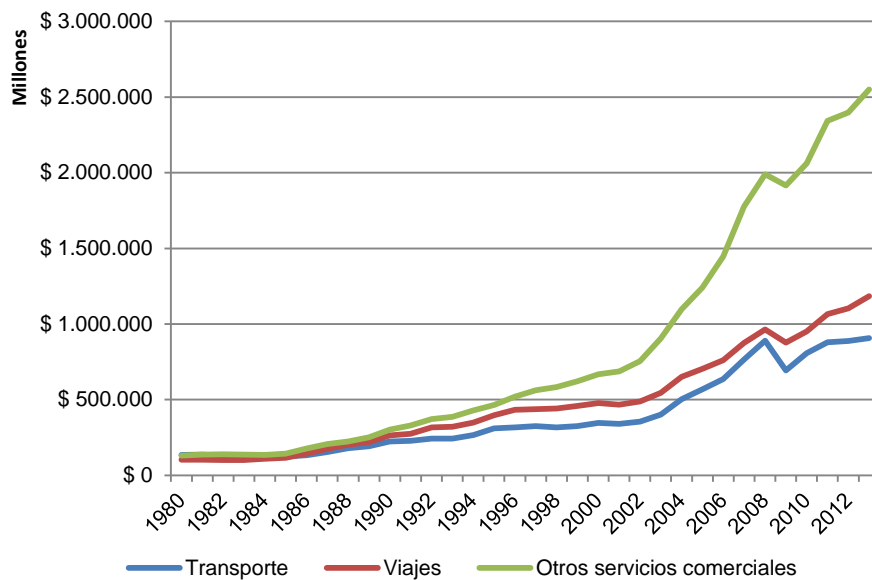


Fuente: Elaboración de la autora con datos de OMC (OMC, 2014a)

Una de las características más interesantes respecto del crecimiento del comercio de servicios es su composición. Tradicionalmente se distinguieron tres categorías de servicios comerciables: viajes, transporte y otros servicios comerciales. Por el carácter no transable de la mayoría de los servicios y su marginalidad en las transacciones internacionales, se agrupó a todo el resto de los servicios en la tercera categoría residual. Pero al analizar la evolución del comercio de servicios desde el año 1980, podemos ver que la categoría residual es la que experimenta un mayor crecimiento, lo que demuestra

que las nuevas condiciones de los mercados internacionales tienen un impacto positivo en la diversificación e internacionalización del sector terciario. Hoy, más del 50% de las exportaciones de servicios corresponde a servicios no tradicionales (Gráfico 10).

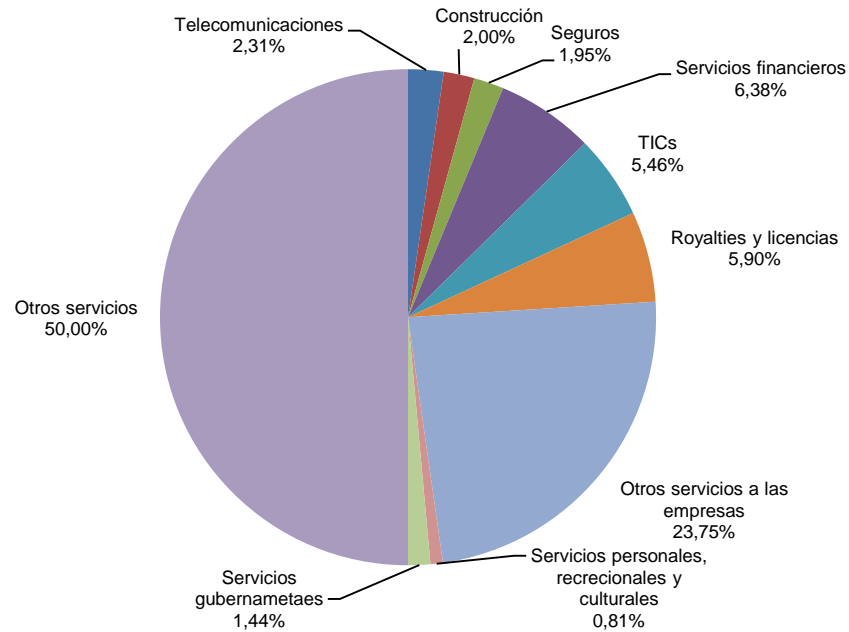
Gráfico 10. Evolución comercio internacional de servicios por sectores. 1980 – 2013.



Fuente: Elaboración de la autora con datos de OMC (OMC, 2014a)

El crecimiento de los “otros servicios comerciales” ha obligado a desagregar esta categoría, a fin de conocer con mayor exactitud cuáles servicios se están exportando. El Gráfico 11 muestra para el año 2013 los principales servicios considerados. La ausencia de información estadística no permite capturar los datos respecto de los servicios con la misma exactitud que existe para los bienes, pero permite inferir el dinamismo que está experimentando el sector en rubros tan diversos como telecomunicaciones, servicios financieros, royalties y licencias y, particularmente, en los servicios a las empresas, entre los que se incluyen servicios de ingeniería, legales, diseño, contabilidad, informática y otros.

Gráfico 11. Exportaciones de servicios comerciales. 2013.



Fuente: Elaboración de la autora con datos de OMC (OMC, 2014a)

Como se muestra en la Figura 2, Estados Unidos, la Unión Europea y Asia Pacífico son los principales oferentes y demandantes de servicios. A nivel individual y analizando los datos disponibles para el año 2013, los principales exportadores de servicios son Estados Unidos (14.2% del total mundial), Reino Unido (6.3%), Alemania (6.1%), Francia (5%), China (4.4%) e India (3.2%).

Figura 2. Mapa comercio internacional de servicios 2013.



Fuente: OMC (2014d)

CASOS DESTACADOS EN EL DISEÑO DE ESTRATEGIAS DE PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS

En realidad es sencillo encontrar en las diferentes regiones ejemplos de políticas de promoción de servicios que se encuentran respaldados por estrategias de política industrial. En esta sección haremos referencia de forma muy general a India, un ejemplo permanente de un plan de desarrollo orientado a los servicios y que actualmente se encuentra en cuestionamiento, y a Singapur, que incorporó los servicios en su estrategia de reconversión de la economía. Existen otros casos, como Nueva Zelanda en los servicios medioambientales, Australia en los educativos, Filipinas en servicios de animación, y Costa Rica en los tecnológicos, pero son ejemplos más puntuales⁵⁰. Irlanda se utilizó como ejemplo para Chile en la creación del clúster de servicios con el objetivo de atraer inversiones.

⁵⁰ Para mayor información, se puede revisar el trabajo del APEC, Group of Services del 2010 y el trabajo del IDB del 2014 sobre repensar el desarrollo.

India

India es un caso paradigmático en el estudio del desarrollo impulsado por la industria de los servicios, pues ha logrado posicionarse entre los principales exportadores de tecnologías de información y de procesamiento *offshore* de funciones de *backoffice* con una infraestructura aún precaria y con apoyo del Estado (Piña, 2005).

El crecimiento de los servicios ha sido una de las tendencias comerciales más destacadas, con un incremento en la balanza de servicios que pasó de 14,5 miles de millones de dólares en 2005 a 29,5 miles de millones de dólares en 2007. Este crecimiento contribuyó al país con trabajos mejor remunerados y desarrollando un sector con mayor productividad. Asimismo, se incrementaron los retornos fiscales y se estimuló la demanda doméstica (Alejandro et al., 2010).

En India el Estado ha apoyado el crecimiento del sector a través de una mezcla de políticas que incluye desregulación, liberalización, y programas de incentivos como el de los parques tecnológicos de software. Asimismo, la información disponible y el apoyo para internacionalizarse ha creado redes importantes⁵¹.

Los números han sido muy favorables⁵², pero la falta de infraestructura y las barreras a la inversión aún afectan negativamente a los servicios (Hansda, 2001; Singh, 2006). Los resultados son mixtos y actualmente existe un amplio debate sobre la solidez del proceso de crecimiento de los servicios y sus efectos sobre la economía del país (Eichengreen & Gupta, 2011). Sin embargo, India sigue siendo una de las economías con mayor crecimiento.

⁵¹ Para mayor información, <http://india.gov.in/topics/commerce/trade-promotion>

⁵² La *National Sample Survey Organization (NSSO)* y la *Central Statistical Organization (CSO)* tienen dos grandes encuestas que cubren un conjunto de servicios entre 2001-02 y 2006-07. Asimismo proveen información sobre 244,376 empresas en 2001-2002 y 189,844 empresas en 2006-2007.

Algunos autores estiman que estos resultados son en mayor medida un esfuerzo que se dirigió a un sector de los servicios, más que una política de desarrollo que logrará integrarlos al desarrollo, por lo cual hoy debería someterse a revisión (Banga, 2005). Estos avances han impulsado las discusiones del desarrollo como un resultado del papel que los servicios han tenido en el crecimiento del país.

Singapur

Singapur, uno de los “milagros asiáticos”, en sólo 40 años logró una espectacular transformación que lo llevó de vivir en el atraso a formar parte del club de las naciones desarrolladas. Es considerada como una economía guiada por el Estado, como resultado de su activa política industrial. En ese contexto, los servicios han sido una parte esencial de la estrategia de desarrollo, y los planes del Estado consideran a las manufacturas y los servicios como los motores de su crecimiento (Anwar & Sam, 2008).

Los servicios han tenido un rol muy evidente en amortiguar los shocks externos en el país -como el del petróleo en 1970-, y en convertir a Singapur en una de las economías más fuertes y relevantes en el comercio mundial y con una activa política industrial.

En 1984, el informe *Service Subcommittee Report* indicó que se estaba haciendo poco esfuerzo para promover los servicios y los identificó como el camino al desarrollo (Anwar & Sam, 2008). En 1986, se promovían activamente 18 industrias de servicios y se incentivó a las empresas a hacer algo más que manufactura.

Después de la crisis de 1998, el objetivo fue convertir a Singapur en el *hub* principal de la región, a través de las iniciativas diseñadas por el *Committee on*

Singapore's Competitiveness, que se estableció para determinar medidas a largo plazo. Dicha entidad identificó 12 sectores: educación, salud, TIC, ingeniería, transporte y logística, exhibiciones, *marketing*, finanzas, turismo, comercio internacional, entretenimiento, *retail* y comunicaciones.

Actualmente el país continúa con una activa política de promoción de exportación de servicios, más focalizado a las facilidades y al acceso financiero que puede brindar a los inversionistas, para lo cual se destaca su robusto ecosistema de negocios, los bajos costos financieros, una logística de clase mundial y un ecosistema especializado para el desarrollo de servicios⁵³. El compromiso del Ejecutivo con la política de desarrollo como una prioridad ha sido sumamente productivo en los resultados (BID, 2014).

La experiencia de la política industrial de los países del Este Asiático nos demuestra que la inversión extranjera ha tenido un rol fundamental en el desarrollo, que esos gobiernos tuvieron éxito en su política industrial selectiva proteccionista y de atracción, y que la utilización de zonas de procesamiento de las exportaciones han sido un factor fundamental.

Irlanda

En el decenio de 1960 Irlanda era uno de los países más pobres de Europa, y desde entonces llegó a ser uno de los más ricos del mundo. (O'Donovan & Rios-Morales, 2006). Hasta finales de 1950, en el país estaba prohibida la propiedad extranjera de las empresas, como parte de una política más amplia para proteger la producción interna.

⁵³ Para mayor información, ver <http://www.iesingapore.gov.sg/>

La crisis económica marcó el inicio de una política explícita para atraer IED, con la que Irlanda logró reconvertir una economía basada principalmente en la agricultura en una de servicios. Este éxito se le ha atribuido principalmente a la inversión extranjera directa y a los instrumentos de atracción de la misma⁵⁴ (BID, 2014).

Irlanda aplicó estrategias de largo plazo, bajo la concepción de que lo que se debía atraer eran inversiones de alta calidad. La Cepal identificó los principales elementos estratégicos de la política de este país para el éxito obtenido (O'Donovan & Rios-Morales, 2006):

- a) Políticas industriales con un enfoque estratégico de largo plazo, como aumentar las inversiones en capacitación tecnológica y ampliar el sistema universitario. Asimismo, crearon un marco institucional para promover las inversiones, con la *Industrial Development Agency* y la *Science Foundation of Ireland*. También se focalizaron en sectores de alto valor agregado en servicios.
- b) Políticas macroeconómicas como la solidez en la macroeconomía y la apertura.
- c) Pleno consenso nacional, a través de la aprobación de una serie de acuerdos nacionales.

En resumen, “en Irlanda la política de atracción de IED ha sido parte fundamental y está totalmente integrada con la política de desarrollo del país. Las discusiones, análisis y propuestas de políticas sobre productividad, precios, salarios y costos, así como el ambiente de negocios, la infraestructura, la educación y las competencias laborales, el desarrollo empresarial y la innovación y creatividad, están totalmente permeadas por la importancia que estos factores tienen para hacer al país más competitivo y atractivo para las empresas extranjeras” (Gligo, 2007, p. 93).

⁵⁴ Para mayor información, ver <http://www.idaireland.com>

En esta dirección, el país priorizó sectores, orientó sus esfuerzos hacia las empresas de Estados Unidos y generó vínculos estrechos con la inversión y la industria local, fortaleciendo sus entidades de promoción de la IED. Irlanda ocupó en 2011 el número 12 en la lista de países más exportadores de servicios, tras ocupar la casilla 38 en 1980 (OMC, 2014a).

La experiencia de estos países nos revela la importancia de aplicar políticas industriales o de desarrollo productivo en congruencia con una serie de políticas macroeconómicas y, en especial, con una visión de largo plazo, en el marco de un proyecto de desarrollo más integral.

CAPÍTULO III: MARCO ANALÍTICO

En este capítulo se presenta el marco analítico que se utilizó como referencia para estudiar las políticas públicas orientadas a la exportación de servicios como una estrategia chilena de desarrollo. A partir de la revisión de la literatura, se identifican seis categorías o consideraciones, que se relacionan con una mirada multidisciplinaria de las ciencias sociales para entender la relevancia e implementación de las políticas de desarrollo productivo. En la primera parte se revisan algunos conceptos básicos de políticas públicas, para luego dar paso a la discusión de las consideraciones, en especial en lo relacionado con una política orientada al sector productivo y exportador.

Las políticas públicas que afectan las acciones de los agentes económicos directamente vinculados con la productividad son una parte de todo el conjunto de políticas económicas y sociales de un país, y emergen de un proceso de decisión colectivo que envuelve una amplia diversidad de actores que interactúan en diferentes arenas. Es por esto que la relevancia de los actores se ha especificado en una sección separada del resto de las consideraciones, ya que su papel es transversal y fundamental.

MARCO DE POLÍTICA PÚBLICAS

En su versión más tradicional, las políticas públicas se han comprendido como el principal medio o herramienta utilizada por el Estado para dar respuesta a situaciones problemáticas identificadas en los diversos ámbitos que abarca el gobierno de un país, cuyo fin primordial consiste en aumentar el bienestar social de su población (Lahera, 2008a). Su definición no es única, como la gran mayoría de los conceptos estudiados en las ciencias sociales, y ha generado un amplio abanico de enfoques, cada uno de ellos concentrado en algún aspecto específico de las políticas públicas.

El surgimiento del análisis de las políticas públicas se ubica en las décadas de 1920 y 1930 en Estados Unidos, en el contexto de una creciente crítica a los estudios sociales de la época, que eran caracterizados como excesivamente formalistas y legalistas (Olavarria, 2007). El término “política pública” se ha debatido ampliamente desde que Laswell lo usó en 1951 (Parsons, 2013).

Como afirma Olavarria (2007), existe un grupo de definiciones que apuntan a la finalidad de la decisión (Howlett & Ramesh, 2003; Kraft & Furlong, 2004), entendiendo a la política pública como el curso de acción o inacción que el Estado toma para dar respuesta a problemas sociales. Desde esta perspectiva, entonces, una política pública es tanto lo que el Estado decide hacer, como lo que decide no hacer⁵⁵.

Para Dewey (1927), en cambio, las políticas públicas se refieren a lo público y sus problemas (Parsons, 2013) .

Otros enfoques remarcan la naturaleza del curso de acción que emprende el Estado, el que proviene de una autoridad investida de poder público y que goza de legitimidad gubernamental. Estos análisis consideran los trabajos clásicos de Dewey y Lasswell, orientados, respectivamente, al estudio de la importancia de la participación conjunta entre expertos dentro del gobierno y una sociedad democráticamente activa en la solución de los problemas sociales identificados, y a las etapas del proceso de decisión en materia de políticas públicas (Lahera, 2008a).

Lo que es claro es que, como señala Oszlak, toda sociedad debe decidir de qué manera enfrenta y resuelve los problemas que plantean la supervivencia de sus miembros y la convivencia relativamente pacífica del conjunto, en la que define lo que

⁵⁵ Este punto es particularmente relevante para el presente estudio, ya que la opción del modelo de política pública implementado en Chile, particularmente respecto al desarrollo económico e industrial, fue la no intervención, la opción de no hacer.

se ha llamado una agenda social problemática con demandas que son atendidas por diferentes actores sociales (Oszlak, 2010).

De igual forma, las políticas públicas tienden a ser diferenciadas en torno a la tipología clásica de Lowi (como señala Pasquino), que realiza una distinción en virtud del objeto de la política:

- 1) “Las políticas distributivas, que incluyen servicios relacionados generalmente con la previsión y asistencia, que distribuyen recursos y son financiados a través de impuestos;
- 2) Las políticas regulativas, relativas a la producción de normas que regulan las conductas de los individuos, lo que implica en muchos casos favorecer a algunos y perjudicar a otros;
- 3) Las políticas redistributivas, que quitan recursos de manera visible y explícita a un grupo para darlos a otro, lo que requiere de una intervención activa del Poder Ejecutivo;
- 4) Las políticas constitutivas o constituyentes, relativas a la formulación de normas que supervisan la creación y funcionamiento de las estructuras de autoridad, y de las autoridades mismas; y
- 5) Las políticas simbólicas, categoría agregada por Pasquino a la lista original, que no distribuyen recursos y no regulan conductas, sino que sirven para reforzar o transformar identidades colectivas, sentimientos de pertenencia, vínculos entre las autoridades y los ciudadanos para lograr legitimidad, que incluyen la fijación de fiestas nacionales, los himnos y banderas, entre otros ejemplos” (Pasquino, 2011, p. 280).

Otro aspecto desarrollado ampliamente en la literatura sobre políticas públicas dice relación con los esquemas decisorios, donde es posible distinguir, a grandes rasgos, cuatro tipos:

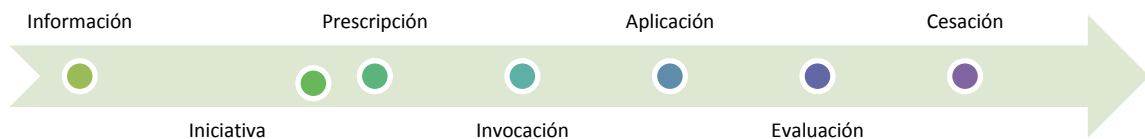
- 1) “El de la racionalidad sinóptica, que prevé que el que toma las decisiones recoja todas las informaciones y datos necesarios, considere todas las variables que influyen en la implementación de las políticas públicas, todas las consecuencias posibles, y que elija con precisión y determinación una política sobre otra. Naturalmente, es un modelo ideal muy difícil de alcanzar en la realidad;
- 2) El de la racionalidad limitada, formulado por primera vez por Simon (1988), postula que el que toma las decisiones ya no se preocupa por examinar todas las alternativas, ni controlar todas las variables o posibles consecuencias, sino que se limita conscientemente a la satisfacción de sólo algunas de las necesidades, definidas de forma más realista a partir de la recopilación de información y variables que el decisor considere apropiado, aunque no sea un proceso exhaustivo;
- 3) El del incrementalismo discontinuo, teorizado por Lindblom (1965), basado en la idea de que los procesos decisorios y de producción de políticas proceden por tentativas, a través de acuerdos e intercambios, no de forma racional y controlada como las perspectivas anteriores, ‘creciendo’ a partir de las decisiones ya tomadas, revisándolas y modificándolas;
- 4) El del garbage can o bote de basura, enfoque aún más escéptico que el de Lindblom respecto de la racionalidad de los tomadores de decisión, desarrollado por March, Olsen, and Christensen (1976) bajo la premisa de que los procesos de decisión de políticas públicas revierten gran complejidad, incluyen múltiples variables, una gran cantidad de información, y consecuencias imprevisibles, por lo que la decisión suele tomarse sólo como una forma de aliviar la presión de las expectativas, al azar muchas veces, sacando cualquiera del ‘bote’ de alternativas, sin consideraciones racionales, sino que respondiendo a la coyuntura” (Pasquino, 2011, pp. 276-279).

Para efectos de la presente investigación, consideraremos la definición desarrollada por Lahera (2004, p. 8), que logra captar los aspectos centrales de la literatura en que existe consenso, y que entiende las políticas públicas como “aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido de forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”, que a su vez, para generar una política de calidad, incluirán “orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados”. Como vemos, esta definición incorpora la idea de política pública como un curso de acción impulsado por un gobierno legitimado por la vía democrática, que incluye la participación de la comunidad política y el sector privado, a través de la utilización de instrumentos e instituciones para la consecución de los objetivos planteados.

De forma implícita, la definición de Lahera da cuenta de un aspecto central del estudio en políticas públicas: su ciclo. Como afirma Pasquino (2011), las políticas públicas rara vez terminan una vez que han comenzado a implementarse, incluso si han sido mal evaluadas. Normalmente, dichas políticas cumplen con ciertas fases o etapas en un ciclo que implica la no linealidad de cada una de ellas, al existir siempre la posibilidad de realizar modificaciones al curso tomado. Ello, sin dejar de considerar que existe un importante efecto *path dependence*⁵⁶ en torno a las primeras decisiones adoptadas (Lahera, 2008b). Dichas etapas se han definido de forma diversa en la literatura, partiendo por la definición de Lasswell de siete fases (Figura 3).

⁵⁶ Derivado de la economía, el concepto de *path dependence* hace referencia a que la toma de decisiones en un momento está determinada por decisiones adoptadas en el pasado.

Figura 3. Fases de la política pública de Laswell



Fuente: Elaboración de la autora

Según Lahera (2004), se puede entender como un ciclo un proceso que incluye el origen de la política pública, su diseño, gestión y, finalmente, su evaluación. En la misma línea, Vallès (2011) establece cuatro etapas que se retroalimentan durante todo el proceso:

- 1) La iniciación, en donde se construye el problema y se incorpora a la agenda.
- 2) La elaboración, fase en que se formulan las alternativas y se seleccionan las respuestas a la situación problemática.
- 3) La implantación (implementación), en donde se pone en práctica la alternativa escogida.
- 4) La evaluación y sucesión, fase en que se evalúan los resultados de la acción y se decide respecto de la continuidad de las medidas adoptadas.

Cada autor determinará qué fase es la más importante del proceso. Sin embargo, existe consenso respecto de la importancia fundamental de las etapas de implementación y evaluación, incluyendo la necesidad de un monitoreo constante al proceso de ejecución de las medidas adoptadas, de modo que sea posible enmendar el rumbo si éste no está dando los resultados esperados. En cada uno de estos procesos intervienen diversos actores, tanto de forma individual como colectiva, los que a través de las instituciones establecidas -de gran relevancia en todo el ciclo- reciben los incentivos necesarios para la persecución de sus intereses (Olavarria, 2007).

En los sistemas democráticos como el de Chile, los procesos de formación de las políticas públicas se llevan a cabo en un escenario político en el cual están involucrados diversos jugadores o actores políticos (Murillo, Scartascini, & Tommasi, 2008).

Actores

El proceso de formación de las políticas públicas se puede entender como uno de intercambio y negociación entre los actores políticos. En los sistemas democráticos los actores incluyen funcionarios públicos y políticos profesionales, grupos empresariales, sindicatos, los medios y otros miembros de la sociedad civil (Murillo et al., 2008), los cuales actúan en arenas formales o informales.

Tomando la categorización de Olavarria (2007) para el caso chileno, entendemos los primeros como aquellos que desempeñan cargos dentro de la estructura del Estado, y donde destacan los siguientes:

- 1) **Presidente de la República:** es el actor más relevante en el proceso, por las facultades que la Constitución Política le otorga. En una gran cantidad de países quedan bajo su esfera de decisión las iniciativas que generan compromisos al presupuesto público, la iniciativa de ley, la capacidad de veto y tiene una significativa influencia en el establecimiento de la agenda legislativa.
- 2) **Cargos de confianza política:** se refiere a los miembros del gabinete (ministros y subsecretarios), junto con cargos menores en jerarquía pero igualmente dependientes de la designación del Presidente. Son los encargados de traducir los enunciados señalados por el Presidente, o el programa de Gobierno. Por su posición, suelen ser los encargados de determinar las alternativas de solución a los problemas y el modo de implementación de las mismas.

- 3) Parlamentarios: son actores clave en el proceso de definición política, especialmente en aquellas políticas públicas que requieren de la aprobación del Parlamento, instancia en la que cuentan con una significativa capacidad de negociación.
- 4) Asesores presidenciales: su rol se ha hecho más visible en el caso chileno desde el gobierno de Ricardo Lagos, en el denominado “segundo piso” de asesores encargados del análisis y seguimiento de los temas prioritarios en la agenda.
- 5) Personal profesional de carrera en la Administración Pública: es de gran importancia en la fase de definición de alternativas, y especialmente en la de implementación. La influencia de la burocracia es de gran relevancia en todo análisis de políticas públicas, considerando que éstas nunca son especificadas completamente en los ámbitos de decisión anteriores a la implementación, que es justamente el rol de quienes procederán a ejecutar dichas decisiones.

El autor define a los actores informales como aquellos que se ubican fuera de la esfera del Estado, pero que de igual forma influyen en el ciclo de las políticas públicas, de un modo menos reglamentado que los antes descritos. Destaca a los siguientes:

- 1) Grupos de interés: entendidos como los grupos organizados que tienen conciencia de que serán afectados o beneficiados por la aplicación de una política pública, y que a raíz de ello intentan influir o alterar los resultados de dicha política en su favor. Proviene mayoritariamente del sector privado y sus exponentes más comunes son las asociaciones empresariales, de trabajadores, de profesionales, gremiales, o son agrupaciones en torno a algún tema particular. Sus recursos de poder y la consecuente capacidad de influencia en las decisiones de política pública suelen estar dados por la posesión de importantes recursos económicos, o de redes de influencia con actores estratégicos para el Gobierno.
- 2) Partidos políticos: son actores de significativa influencia en el proceso, al estar encargados de la articulación y canalización de demandas ciudadanas hacia el

sistema político. Representan y expresan los intereses de la sociedad, y tienen un rol especialmente importante en el proceso legislativo, al ser los encargados de generar los consensos necesarios para la aprobación de políticas públicas al interior del Parlamento.

- 3) Académicos, investigadores y expertos: son actores clave en el proceso de formulación de las políticas públicas, en la medida que sus trabajos e información sistematizada suelen ser citados e incorporados en los proyectos presentados por el Gobierno o el Parlamento. En algunos casos, son los llamados a participar en las discusiones desarrolladas en las audiencias del Congreso, donde ejercen, en algunos casos, como asesores directos del Gobierno o de aquellos parlamentarios que lideren o analicen algún proyecto de ley.
- 4) Medios de comunicación: aunque en un rol secundario, los medios de comunicación se presentan como actores relevantes al afectar la agenda y priorizar la cobertura de ciertos temas por sobre otros, dándoles visibilidad y facilitando la aceleración de su entrada en la agenda legislativa. En algunos casos, los medios de comunicación se vinculan con grupos de interés, con la academia y los burócratas, ya sea para obtener información oficial de éstos últimos, o bien “filtraciones”.

La interacción de dichos actores en el ciclo de las políticas públicas ha sido estudiada a partir de diversos modelos o esquemas (Vallès, 2011, pp. 403-404). El lineal es el más tradicional, al considerar un proceso que se inicia con los grupos de interés, los que ven canalizadas sus demandas por los partidos políticos hacia el Parlamento y el Ejecutivo, para luego dar paso a la generación de la política pública. Dicha representación rara vez se desarrolla en la realidad, pues es un proceso más complejo que involucra a más actores.

Otro modelo que intenta dar cuenta de la complejidad del tema de los actores es el triangular, que entiende la política pública como el resultado de la interrelación entre los

grupos de interés, el Parlamento y la burocracia, que es de especial relevancia en la formulación e implementación de las políticas adoptadas.

También encontramos el modelo reticular, de *policy network* o de *community policy*, que se diferencia de los anteriores porque amplía el número de actores (incluyendo al Ejecutivo, el Parlamento, los partidos políticos, los medios de comunicación, los expertos, los grupos de interés, las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), las empresas transnacionales, los organismos internacionales, la burocracia, los tribunales nacionales, y los gobiernos regionales y locales), y entiende sus relaciones recíprocas como una *policy network* o *policy community*, es decir, una red de interacciones en donde se intercambia información, se elaboran y discuten propuestas, se negocia y, finalmente, se definen las políticas públicas.

El concepto de *networks* de Skogstad (2005) se ha comprendido como relaciones interpersonales, y una segunda mirada, la más encontrada en ciencia política, lo entiende como vínculos estructurales entre actores corporativos públicos y privados. En esta segunda línea de análisis, Fischer (2013) define a los *policy networks* como aquellas estructuras que describen las relaciones entre actores políticos colectivos (partidos políticos, grupos de interés, administración estatal y otros) que participan en un dominio de política pública determinado. Desde esta visión, los resultados de las políticas públicas son consecuencia de negociaciones e interacciones entre actores políticos colectivos durante el proceso de toma de decisión, por lo que todo análisis sobre políticas públicas debería considerar este aspecto.

Lo anterior se vuelve de particular relevancia, ya que una colaboración cercana entre los actores puede aumentar las oportunidades de cambio de una política pública, o también puede dificultar la entrada de nuevas ideas para desarrollar, favoreciendo el statu quo (Adam & Kriesi, 2007).

Se entiende, entonces, que la estructura de relaciones entre los actores y la ubicación de éstos en la red tendrá importantes consecuencias tanto para las unidades como para el sistema de la política pública en cuanto a todo (Knoke, 1990). Los *policy networks* reflejan los procesos de negociación y coordinación entre dichos actores, y sus estructuras reflejan y afectan el potencial de la política para producir ciertos outputs (Sandström & Carlsson, 2008). Desde la perspectiva de Peterson (2003), el *policy network* se entiende como un clúster de actores, con intereses particulares (o “*stake*”) en un determinado sector de política, y con la capacidad de influir en el éxito o fracaso de la política pública. El autor afirma que el análisis de los *policy networks* parte de tres supuestos: primero, la gobernanza moderna frecuentemente no es jerárquica y suele involucrar una interdependencia entre actores públicos y privados, así como entre diferentes tipos de actores públicos (en gobiernos federales, por ejemplo); segundo, el proceso de elaboración y puesta en marcha de las políticas públicas debe ser desagregado para ser bien comprendido, puesto que las relaciones entre los distintos grupos y el Gobierno varían dependiendo del área de política (Rhodes, 1997); y tercero, los gobiernos son los responsables últimos de las políticas, pero no completamente, puesto que en el proceso de negociación participan actores de diversa naturaleza, incluso no gubernamental.

Mattila (1999) entiende a las *policy networks* como patrones de interacción entre actores organizacionales en un ámbito de política pública. En esta noción la idea central es que dicha red de políticas públicas es vista como una “herramienta” para transmitir información, posturas, apoyo o, incluso, recursos de un actor a otro. Desde esta perspectiva, entonces, la *policy network* es una estructura social que es necesaria para que el proceso de formación y aplicación de las políticas sea efectivo. Los actores a los que se hace referencia son aquellos que están involucrados en el proceso de toma de decisiones de una política pública, y pueden dividirse, según Mattila, en dos grupos: los actores públicos, decisores políticos, y los que influyen sobre éstos. Los primeros son los que tienen el poder final para tomar decisiones obligatorias por ley; el otro grupo

corresponde a los actores privados, a los que se les otorga especial relevancia desde esta perspectiva, pues son aquellos que buscan ejercer lobby para que la legislación final siga sus propios intereses.

Este último tipo de actores se caracteriza por intentar convencer a los actores públicos de formular políticas que sean lo más cercanas posibles a sus preferencias o intereses. Al igual que los actores públicos, los privados pueden tener metas ideológicas, o bien pueden sólo intentar usar el proceso político para ganar beneficios privados. Son considerados como *rent-seeking* en la literatura de *rational choice*.

La red de políticas públicas es una herramienta para mantener la comunicación entre ambos tipos de actores, y existen diversos motivos por los cuales los actores políticos deberían escuchar a los privados, considerando que en muchos casos los expertos en ciertas materias vienen justamente del mundo privado y son, además, importantes para mantener el apoyo electoral de los partidos políticos.

Las políticas públicas involucran a actores que pueden hallarse objetiva y/o subjetivamente afectados por las mismas. Sin embargo, desde el punto de vista de algunos autores “no existe una correspondencia necesaria entre la situación de un actor en relación con una cuestión y su propensión a movilizarse activamente en la defensa o cuestionamiento de dicha situación. Ello puede ocurrir sea porque el actor no percibe debidamente su condición actual, o la considera ‘natural’, o porque no puede movilizarse para modificarla por falta de recursos o la amenaza de ser reprimido. Es por ello que a menudo son otros actores (por ejemplo, una unidad estatal, un partido político), no ‘directamente’ afectados por la cuestión, quienes deciden iniciarla o reivindicarla por interpretar que su resolución en un determinado sentido será más congruente con sus intereses y preferencias, mejorará sus bases de apoyo político o disolverá tensiones previsibles que pueden amenazar su poder relativo” (Oszlak & O’donnell, 1984, p. 114).

En el análisis de los actores es fundamental la estructura económica, el grado de diversificación y el peso de cada sector en la economía. No es lo mismo un sector puramente transable que uno que no lo es y existe una especie de captura del Estado por aquellos sectores que son más relevantes, por lo cual es más probable encontrar en países como Chile que la minería tenga mayor incidencia en lograr acuerdos para el desarrollo de políticas.

El tamaño de las empresas, por ejemplo, incide en las posibilidades de hacer lobby: las grandes tienen más posibilidades de negociación y de acción de más largo plazo, o de afectar los mercados, así como de buscar coaliciones. Aquellas con rentas superiores sobre lo que producen también tienen más posibilidades de afectar el desarrollo. El nivel de asociación y de coincidencia en sus intereses es crucial para entender sus posibilidades de influencia. En forma similar, las cuestiones que tienen mayor impacto social o grandes oponentes tienden a movilizar más actores (Oszlak, 2010).

Los actores y su participación en los procesos de formulación de la políticas públicas conforman un proceso dinámico, es decir, uno donde actores que en un momento dado pueden no ser relevantes, como era el caso de Carlos Slim en México en 1998, pasan a ser fundamentales -como ocurrió con Slim en 2008-, en la toma de decisiones de un país. Es por eso que si bien algunas políticas son suficientemente estables, es importante distinguir una dimensión intertemporal de las mismas (Murillo et al., 2008).

Murillo sugiere que el análisis de los actores se debe operacionalizar en una matriz que identifique: a) los actores y sus intereses socioeconómicos, explicando qué nivel de agregación tienen, cuánto tiempo han existido, qué los hace relevantes, así como su apoyo a las campañas, huelgas, conflictos y otros asuntos; b) los mecanismos

utilizados en sus demandas políticas, c) los lugares en que se dan los procesos de formación de las políticas, y d) los dominios políticos, es decir la historia de esa política y los actores que la rodean. Asimismo, la interacción óptima entre estos elementos es una donde se logre afianzar un vínculo estable de colaboración e intercambio (Marshall & Rodríguez, 2010).

Para Orzlak, “en toda sociedad existe algún esquema de división del trabajo según el cual esa agenda social es atendida por tres tipos de actores diferentes: 1) las organizaciones estatales, en sus diferentes niveles jurisdiccionales; 2) los proveedores del mercado, mediante los bienes y servicios que intercambian, y 3) las organizaciones de la sociedad civil (o Tercer Sector), que también prestan un número muy variado de servicios a los ciudadanos. Sin embargo, este plano ‘funcional’ o de la división social del trabajo entre Estado y sociedad, reconoce actores heterogéneos y no agota la totalidad de sus intervenciones”(Orzlak, 2010, p. 2).

En resumen, las políticas públicas responden a una acción que deriva del entrecruzamiento de objetivos, intereses, valores y recursos que despliegan los actores estatales y sociales en los diferentes planos de relación (Orzlak, 2010).

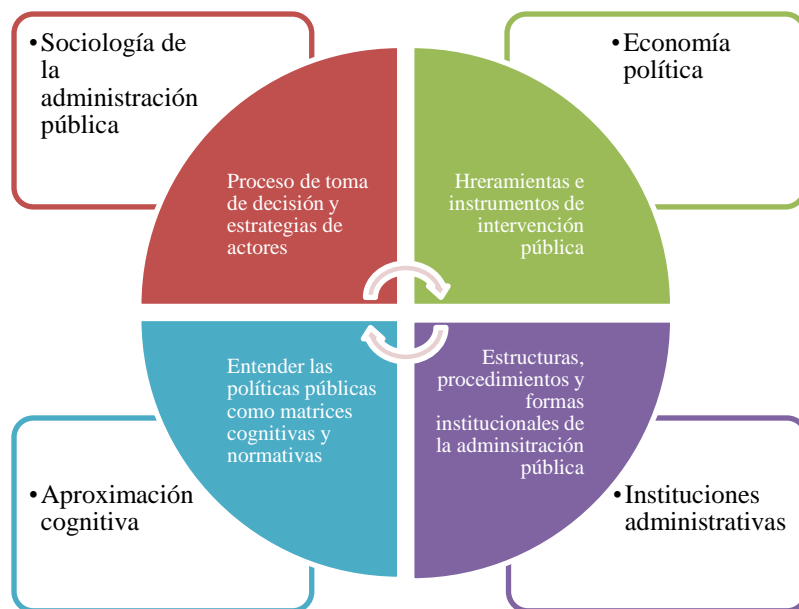
CONSIDERACIONES

Una de las limitaciones del estudio tradicional de las políticas públicas ha sido su tendencia a utilizar el enfoque desde una disciplina particular (Economía, Derecho, Sociología, Ciencia Política u otra), analizando los efectos de las políticas desde su propia óptica. Sin embargo, la formulación, diseño, implementación y evaluación de las políticas no puede ser realizada de esta manera. Por ejemplo, una solución identificada como óptima desde una disciplina puede no ser viable desde otra, mientras que la solución económicamente más eficiente para un problema puede no considerar los efectos sociales de su implementación.

De lo anterior se desprende una necesidad de diálogo interdisciplinario y de análisis multidisciplinario en materia de políticas públicas (Olavarria, 2007), en particular en lo referente a la promoción de los servicios, tanto para el estudio de los procesos de formulación e implementación, como de evaluación, evitando así los sesgos analíticos intrínsecos de todo enfoque unidisciplinario.

A partir de la conceptualización de Lasswell de una disciplina específica enfocada en el análisis de las políticas con tres características -(i) centrado en los problemas, (ii) multidisciplinario, y (iii) normativo (DeLeon, 2006)-, se desarrolla un marco de análisis, con diferentes perspectivas, principalmente influido por el uso de herramientas proveniente de otras disciplinas, como puede ser visto en la Figura 4.

Figura 4. Perspectivas de análisis



Fuente: Elaboración de la autora sobre Knoepfel (2007)

La comprensión de las políticas públicas es, en esencia, un campo de análisis multidisciplinario orientado a la comprensión de los problemas, a la identificación de

posibles soluciones y a determinar la efectividad de las intervenciones. Diversos trabajos han criticado la forma en que se analizan las llamadas políticas estatales, así como las limitaciones de las mismas (Oszlak & O'donnell, 1984).

El enfoque de las políticas públicas se ha concentrado principalmente en aspectos sobre cuán racional, abierta o justa puede resultar una determinada política que se emprende, pero después de los años 70 surge un creciente interés por otro aspecto: explicar por qué esas políticas no habían sido tan efectivas como se hubiese esperado al momento de diseñarlas (Parsons, 2013).

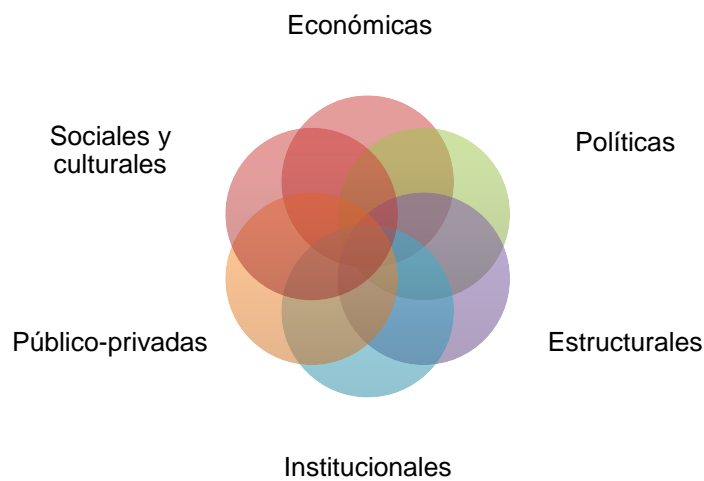
En América Latina se han encontrado diversos factores por los cuales las políticas orientadas al sector productivo no han sido exitosas y el resultado de su análisis indica una mezcla de elementos con diferentes grados de relevancia de acuerdo a cada país (Murillo et al., 2008).

En las políticas dirigidas a la productividad de un país se han identificado algunos factores que explican por qué estas estrategias han tenido resultados más limitados: i) en general, no son un tema que se perciba como más relevante que otras prioridades de política pública; ii) los efectos de la productividad no son bien comprendidos por muchos actores políticos relevantes; iii) algunos actores dominantes utilizan su poder de negociación para obtener políticas que mejoran sus utilidades, pero que tienen efectos negativos en la productividad, lo que crea incentivos para decisiones económicas que disminuyen la misma; iv) algunos actores políticos que no son necesariamente relevantes obtienen sus ventajas de forma fragmentada, y una política general distorsiona sus beneficios (Murillo et al., 2008).

A partir de la revisión de la literatura de casos de estrategias de política industrial cuyo objetivo fue diversificar la matriz productiva y exportadora del país, se identifican y agrupan aquellos factores o variables que deben estar presentes en todo análisis de

política pública. De esta forma, se han agrupado dichos factores en seis dimensiones o consideraciones: 1) Económicas; 2) Políticas; 3) Estructurales; 4) Institucionales; 5) Público-privadas; y 6) Sociales y culturales. En la Figura 5, se presentan las consideraciones con el sistema de conjuntos, para sostener que ninguna de ellas se encuentra aislada de las otras y que en muchas ocasiones se sobreponen.

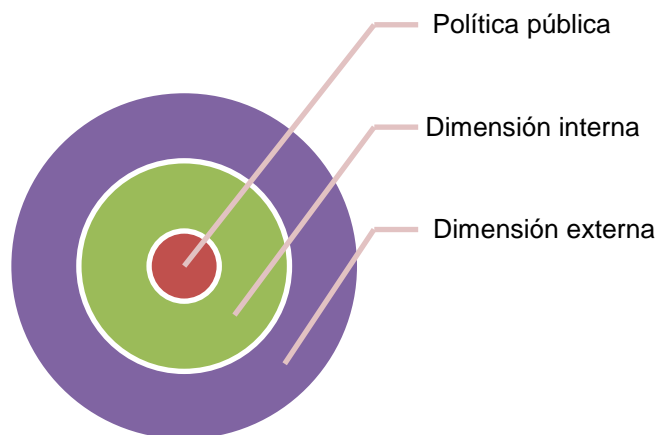
Figura 5. Consideraciones para el análisis de las políticas



Fuente: Elaboración de la autora.

Asimismo, para cada dimensión incorporada en la matriz se toma en cuenta la existencia de factores de carácter interno, propios de la política en cuestión, y factores externos, referentes al entorno en el cual se lleva a cabo la política, lo que da cuenta de la aplicación de un enfoque cercano al modelo de *community policy* en lo relativo a la consideración de múltiples actores interrelacionados en diversos niveles, que incluyen el nacional (a nivel del Ejecutivo, en el plano regional y en el local) y el internacional, considerando la relevancia del contexto y los actores externos al Estado (Figura 6).

Figura 6. Dimensiones internas y externas



Fuente: Elaboración de la autora

El análisis de política pública debe apartarse de la especulación y centrarse en la solución de los problemas sociales relevantes de cada época. Dado que los problemas son multidimensionales e interdependientes, se requiere el aporte de una amplia variedad de disciplinas científicas (ciencias básicas y ciencias sociales), así como de competencias profesionales, y de consideraciones éticas y filosóficas, para generar una adecuada comprensión de los problemas y de las intervenciones que probablemente resolverían o, al menos, aminorarían los problemas sociales a los que se apunta.

El análisis informa acerca de las consecuencias generadas por la política pública y las evaluaciones que se hagan permitirán identificar los resultados e impactos - previstos o no- que logró la política pública analizada, si ésta fue efectiva, eficaz y/o eficiente, si los servicios o bienes que distribuye llegaron a la población objetivo identificada previamente, las dificultades que aparecieron durante la implementación o si ésta se dio sin sobresaltos, de acuerdo a lo previsto en el diseño. También puede ocurrir que la política no logre cumplir las metas previstas y que los resultados e impactos no sean los que se esperaban, no obstante que los estudios indiquen una adecuada

correspondencia entre el diseño y el problema. En ese caso, el análisis centrará su atención en la implementación y usará como hipótesis de trabajo que los resultados observados obedecen a una inadecuada puesta en práctica del diseño.

La teoría señala que una política pública puede no alcanzar sus objetivos por las siguientes razones:

- Porque su formulación es inadecuada. En este caso, no habría correspondencia entre la política y el problema que ella debe abordar.
- Porque es insuficiente en recursos o porque el problema a abordar es más grande que lo inicialmente previsto, y los medios, instrumentos y capacidades que exhibe la política para enfrentarlo se muestran insuficientes.
- Porque el comportamiento de los actores relevantes está fuera de marco. Es decir, los usuarios o los ejecutores no se comportan de acuerdo a lo previsto en el diseño para el éxito de la política.
- Por cambios en las circunstancias que dieron origen a la política.

La evaluación de una política reside en analizar sus programas y, como lo han señalado O'donnell y Oszlak, su contexto y e interacciones (Oszlak & O'donnell, 1984). Algo que se realiza en diversos períodos que se identifican y se entrelazan:

- Ex ante, de manera previa a la implantación de una acción gubernamental (estudios de diseño de políticas y programas, estudios de pre-inversión).
- En proceso, durante el ejercicio de la acción gubernamental. Se examina el uso de recursos para el cumplimiento de los objetivos y el ajuste de la programación de la generación de los productos.
- Ex post, una vez finalizada la intervención o acción, o la gestión de un determinado período. Involucra el análisis y pronunciamiento de los resultados inmediatos, intermedios e impactos o resultados finales.

Teniendo presente que la mayoría de los casos exitosos de desarrollo en el mundo han estado relacionados con la capacidad de los países para producir bienes y servicios nuevos y de mejor calidad (BID, 2014) y con situaciones en que se ha podido generar procesos de transformación productiva que estimulen el desarrollo económico, la discusión aquí no gira en torno a evaluar la pertinencia de la política o el debate sobre la existencia de fallas de mercado o no para intervenir. Estas consideraciones tienen como objetivo observar una política industrial. Y es claro que las transformaciones que han sido exitosas rara vez se han logrado sin políticas de desarrollo activas.

Las siguientes consideraciones -que han sido identificadas por su relación con una política de desarrollo productivo- se enmarcan en el ámbito de las políticas públicas que analizan qué hacen los gobiernos, por qué lo hacen y los efectos de sus medidas. Las diferentes dimensiones de las consideraciones económicas estarán presentes en los énfasis de las etapas de la política pública: diseño, implementación y evaluación.

Finalmente, la división que se ha hecho de las consideraciones responde a esquemas artificiales, por lo que resulta imposible definir sus límites y no tener presente que se encuentran estrechamente vinculadas.

Consideraciones económicas

Este enfoque pretende identificar aquellas variables económicas que pueden ser relevantes en la implementación de una política de desarrollo productivo. Los factores se han agrupado en dos planos. El primero, desde una mirada más macro, se refiere a los factores económicos imperantes en el momento en el que sucede la política, tanto a nivel doméstico como internacional. El segundo es más coyuntural y está vinculado al instrumento utilizado por la política relacionada a los aspectos financieros. Responde a la asignación y administración de recursos disponibles para su ejecución y, de forma más relevante, a la flexibilidad en su manejo y a la sustentabilidad en el tiempo. En este caso se da por sentado que existió un análisis costo-beneficio (que debe ser un componente en las políticas de desarrollo productivo), que se llevó a cabo en la etapa de diseño de la política y que fue más allá de variables netamente económicas.

Existe consenso entre los autores respecto de la importancia de tomar en cuenta el contexto económico en el que se desenvuelve el problema a solucionar a partir de la política pública (Olavarria, 2007). Claramente, una política selectiva de apoyo a la diversificación se define como fundamental en esquemas en los cuales la concentración de la misma es contraproducente con otros objetivos de desarrollo más amplios, como es el caso de Chile y el cobre y la alta dependencia respecto de éste en el sector exportador, donde es una fuente fundamental de ingresos.

El nivel de desarrollo económico de un país impactará en el tipo de políticas públicas que se pueden implementar. A medida que los países van cubriendo las necesidades básicas de la población, el tipo de políticas que pueden implementarse van cambiando. A menor nivel de desarrollo, las políticas asistenciales serán más necesarias y ocuparán una mayor proporción del presupuesto nacional. Los países de ingreso medio podrán fortalecer los programas destinados a la creación de capacidad productiva, mientras que los países de ingresos altos invertirán mayores recursos públicos en otro

tipo de políticas, ya sea culturales, ambientales o de cooperación internacional (Kahn & Matsusaka, 1997).

El contexto económico, es decir, los niveles de crecimiento, inflación, desempleo, pobreza y distribución presentes, definen las prioridades y los recursos que el Estado orienta a sus políticas y sectores. De hecho, es recurrente que las políticas de desarrollo productivo sean puestas en segundo plano porque las preferencias están generalmente más vinculadas con problemas sociales (Murillo et al., 2008). Las condiciones económicas imperantes en el país en un momento dado determinarán en buena medida la disposición de llevar a cabo una política sobre otra, así como la disponibilidad de recursos para su implementación. De esta manera, ciertas políticas se verán afectadas por variables de entorno que refuerzan o debilitan la realización de la misma, como el ciclo político -de estabilidad o inestabilidad-, y especialmente, el ciclo económico, generándose políticas distintas en períodos de expansión o recesión de la economía (Vallès, 2011). Un ejemplo simple de la importancia de los factores económicos ocurre con las políticas asistenciales, particularmente con aquellas relacionadas con el empleo, que presentan un comportamiento anti cíclico: un alza en los momentos de recesión producto del aumento en el desempleo, y una caída en los auges económicos. Otras políticas, como las de carácter ambiental, por el contrario, presentan un comportamiento pro cíclico (Jacobsen, 2013)

Asimismo, la consideración de las estructuras productivas de los países debe incorporarse en el análisis, debido a la significativa influencia que ejercen en los actores e instituciones involucradas en la formulación y puesta en práctica de las políticas. Por ejemplo, no es posible entender la historia de políticas públicas de Venezuela sin considerar el carácter petrolero de su economía (BID, 2006).

El contexto económico internacional es relevante por la disposición de recursos que genera y por los vínculos que el sector productivo sostiene, de forma importante

para aquellos países cuyo coeficiente de apertura es más alto. Asimismo, existen limitantes impuestas por los compromisos internacionales que, al generar espacios de política limitados, pueden tener efectos económicos comerciales sobre el actuar estatal.

En un segundo plano, al estudiar las políticas, programas y acciones estatales, el análisis debe considerar con especial énfasis la estructura económico-financiera establecida. Para el éxito en la implementación de un programa, el presupuesto destinado debe ser consistente con los esfuerzos necesarios para el logro de los objetivos planteados. Pero no sólo los montos destinados a una política son importantes. La flexibilidad con la cual se pueden utilizar dichos fondos para hacer frente a nuevas situaciones, como la sustentabilidad en el tiempo de dichos recursos, es un elemento importante al momento de evaluar una política.

No sólo el programa específico debe contar con financiamiento. El Estado debe tener también el tamaño necesario y los recursos disponibles para contratar personal, monitorear y actualizar los programas. Es decir, se debe contar con políticas fiscales que creen espacio para una política pública proactiva (Reinert, 1999; Rodrik, 2004b).

El acceso a crédito para el desarrollo, en especial para la PYME, es otro factor de incidencia. Entre las funciones más importantes de las instituciones financieras está seleccionar entre proyectos alternativos y monitorear el uso de los fondos una vez asignados. Por lo tanto, el que una institución financiera esté dispuesta a prestar dinero a una firma conlleva información valiosa para el resto. El acceso a créditos para sostener una política inicial de desarrollo es muy importante, en especial en sectores como el de servicios que son intensivos en capital humano: “El principal determinante del escalamiento de una firma corresponde a la disponibilidad de factores productivos; capital financiero para obtener los recursos necesarios en la inversión requerida y el capital humano de la empresa” (Marshall & Rodríguez, 2010, p. 30).

El apoyo que se da a nuevos negocios y a la creación de empresas está sustentado en la concepción de que la contribución de los apoyos financieros públicos ayuda a que se reduzca la incertidumbre a nivel tecnológico y comercial, y supone la existencia de posibilidades futuras de financiamiento (Rivas, 2014)

El presupuesto que el Estado asigna a las políticas y el monto que los sectores involucrados, en este caso los empresarios, están dispuestos a arriesgar, son evidencia de voluntad y de confianza en la estrategia implementada.

Consideraciones políticas

El éxito o fracaso de las políticas públicas es el resultado de una serie de fuerzas que operan en la política. En particular, de la influencia de los diferentes actores políticos que marcan los procesos de decisión en el diseño, implementación y evaluación de las mismas (Murillo et al., 2008). Estos han sido estudiados fuera de la clasificación, en consideración a su incidencia transversal en todas ellas.

Las consideraciones políticas están definidas por la participación de los actores y las relaciones entre los mismos con el resto de las consideraciones. Los estudios de políticas públicas se han desarrollado con dos enfoques o énfasis: por un lado, una aproximación que asume que los actores relevantes de las políticas públicas desarrollan conductas racionales; por el otro, una aproximación que enfatiza una visión de las políticas públicas como el resultado de un proceso político. “Las políticas públicas se deciden políticamente en el marco de la política”, señala un autor (Olavarria, 2007). Ello muestra la necesidad de que, aparte del trabajo profesional riguroso para comprender los problemas y diseñar políticas públicas efectivas, es necesario abordar las dimensiones propiamente políticas (Meltsner, 1992; Kingdon, 1995). Así, la viabilidad de una iniciativa estaría determinada por la relación entre los intereses, motivaciones, creencias y recursos de los actores involucrados en el proceso, así como el clima político, el

proceso de negociación y el ámbito donde se decide la política pública. Los párrafos que siguen describen estos factores.

Toda política pública es el producto de la intervención de una autoridad pública (Pasquino, 2011), es decir, de un proceso político de toma de decisión. Esta afirmación da cuenta de la relación intrínseca existente entre las políticas públicas y la política entendida en términos generales. En la literatura, incluso se llega a sostener que son las políticas públicas las que determinan las estructuras políticas de un país, tomando como referencia la ya clásica frase de Lowi “*policies determine politics*”. Dicha perspectiva lleva al extremo una realidad que todo análisis de política pública debería considerar: la importancia de los factores políticos involucrados en el proceso de elaboración y puesta en práctica de dichas políticas. Algo que comienza por destacar la importancia del contexto político internacional en que se sitúa el país a la hora de considerar una política sobre otra y, especialmente, de la situación en que se encuentra su sistema político, por ejemplo en términos de ciclos de estabilidad e inestabilidad (Vallès, 2011). Incluso en el ámbito privado, en el actuar de las empresas vemos cómo la dimensión política adquiere relevancia, en la medida que el accionar de éstas no sólo depende de las fuerzas del mercado, sino que también de hechos políticos e institucionales que no necesariamente se relacionan con el mercado (Katz, 2008).

Dicho esto, comenzamos por reconocer el hecho de que la esfera política y burocrática juega un rol fundamental en el proceso (Pasquino, 2011). Además, es necesario considerar otros aspectos políticos relevantes, como el conocer desde el inicio del proceso la posición de los distintos grupos involucrados en la iniciativa de política pública, de modo que se pueda prever el nivel de apoyo y de oposición (Lahera, 2008a), así como identificar la ideología política de los partidos políticos y del Gobierno como un factor que puede tener influencia significativa en el tipo, el sector y la calidad de las políticas (Pasquino, 2011). A ello se suma considerar el rol del liderazgo político, un ámbito estudiado en extenso en la literatura y que hace referencia al factor clave que

constituye un liderazgo efectivo y funcional para llevar adelante todo el proceso (BID, 2006), especialmente el del Presidente y el Poder Ejecutivo.

Como afirma Lahera (2008b, p. 51), es tarea del liderazgo efectivo el identificar las oportunidades de innovación, lograr un buen diseño de las políticas públicas, anticiparse a la oposición, tener habilidad para negociar y establecer acuerdos para detectar problemas y cambiar planes, de ser necesario. De igual forma, un liderazgo funcional puede ser vital para la creación de instituciones que faciliten el proceso de elaboración y, sobre todo, de implementación de las decisiones adoptadas, para permitir una mejor canalización de las necesidades y demandas de la sociedad.

En la misma línea, algunos autores (Rodrik, 2004b) mencionan que el éxito de los programas incorporados en una política pública dependerá en muchos casos de la existencia o no de un liderazgo político de alto nivel, además de un organismo coordinador que sea capaz de diseñar, implementar y vigilar dichas políticas. Por último, cabe mencionar que dicho liderazgo será clave para evitar la volatilidad de las políticas que, como veremos más adelante, muchas veces dependen de los ciclos políticos y de los cambios de Gobierno (Devlin & Moguillansky, 2010).

Las capacidades políticas incluyen tanto la facultad de recabar el apoyo político necesario para llevar a cabo la misión como de la capacidad de protegerse contra la captura política. Asimismo, las agencias deben obtener un mandato de largo plazo en un entorno institucional óptimo para alcanzar los objetivos trazados (BID, 2014). Construir capacidades para exportar servicios lleva tiempo, especialmente si se quiere avanzar más allá de actividades de escasa complejidad.

El Estado no debe ser entendido como una sola unidad, es decir, la política estatal es un conjunto de tomas de posición del Estado respecto de cierta cuestión. Y si este conjunto tiende a variar tanto a través de diversos organismos estatales como a lo

largo del tiempo, es evidente que tal política no puede ser entendida ni explicada prescindiendo de las políticas de otros actores (Oszlak & O'donnell, 1984, p. 115).

Consideraciones estructurales

Una vez identificados los ámbitos político y económico, debemos pasar a la dimensión estructural relativa al diseño de las políticas públicas. Un primer gran factor a considerar en esta dimensión dice relación con el horizonte temporal definido para la aplicación de una política pública, el que puede variar de política en política en función de sus objetivos. Sin embargo, en términos generales se ha destacado la importancia de que exista una visión de mediano y largo plazo por parte del Gobierno, para desarrollar lo que comúnmente se conoce como “políticas de Estado” transversales al Gobierno de turno. De este modo, se hace necesaria una visión estructural estratégica de mediano plazo, que conjugue de forma adecuada el ámbito político y técnico presente en toda política pública (Lahera, 2008a).

La definición del plazo de la política y su diseño se relacionan con la concepción del país que los políticos y los grupos de interés tienen. Una de las principales razones que dificultan la generación de políticas públicas con dicha visión a mediano y largo plazo tiene que ver con las dinámicas mismas del sistema político, especialmente en cuanto a los límites impuestos por los mandatos presidenciales y la necesidad de obtener buenos resultados en elecciones periódicas. Se debe considerar el hecho de que la mayoría de los gobernantes tiene a su disposición tiempos breves, y que existen diferencias significativas en cuanto al tiempo establecido para cada política en función de si la autoridad respectiva ocupa un cargo en peligro de no reelección (Pasquino, 2011). Lo ideal es lograr continuidad bajo la perspectiva de políticas de Estado que no se vean afectadas por los vaivenes propios de la política, puesto que, como afirma Lahera, la continuidad de las políticas de calidad potencia sus resultados.

En el caso particular de una política de diversificación y agregación de valor, el éxito dependerá en buena medida del plazo de aplicación establecido, por lo que las estrategias de política industrial deberían estar concebidas bajo un horizonte de mediano y largo plazo, con consideraciones flexibles y dinámicas que permitan reaccionar y responder a los cambios en las condiciones internas y externas del país (Devlin & Moguillansky, 2010).

En su proceso de diseño y a lo largo de su implementación, dichas políticas deberían desarrollar mecanismos de transparencia y evaluación permanentes (Rodrik, 2004b), pues la esencia dinámica de las políticas hace que su permanente evaluación no sólo por los actores directamente involucrados sino también por la sociedad sea parte de su éxito.

En esta fase de diseño se debe considerar una serie de aspectos estructurales, como la ya mencionada necesidad de transparencia y flexibilidad en el proceso de diseño e implementación, y es necesario otorgarle especial importancia a la existencia de un monitoreo y evaluación efectivo. También hay que considerar que en las sociedades con bajos niveles de confianza existe una tendencia a imponer regulaciones aún más estrictas y detalladas en las actividades del sector público, como una manera de luchar contra la corrupción (BID, 2014).

El monitoreo se define como un tipo de evaluación relativa al cómo se está ejecutando una política pública, y es una instancia previa a la evaluación propiamente tal.

La evaluación, en tanto, se entiende como el proceso por el cual se busca determinar hasta qué punto una política pública ha logrado alcanzar los objetivos que se planteó inicialmente (Birkland, 2005). Es un ejercicio que puede realizarse en forma previa (*ex ante*), coetánea, o bien con posterioridad a la implementación (*ex post*)

(Lahera, 2008a), y donde esta última etapa se centra en analizar tanto los productos como en el impacto generado a partir de la acción. Los aspectos a evaluar pueden enfocarse tanto en la eficacia de una política pública, es decir, en su capacidad para alcanzar los objetivos propuestos, como en su eficiencia, o sea, su capacidad para lograr dichos objetivos con el menor costo posible (Pasquino, 2011).

De igual forma, la literatura al respecto suele dar especial relevancia en la fase del diseño de la política a considerar la viabilidad política de dicha iniciativa, lo que implica considerar la relación entre los intereses y recursos de los actores involucrados en el proceso, el clima político, y el proceso mismo de negociación, así como los posibles cambios políticos que pueden tener efectos sobre el éxito de las mismas, entre otros aspectos (Olavarria, 2007). Suele remarcarse la necesidad de intentar vincular la implementación de las políticas con las estrategias nacionales y sus componentes con las estrategias de nivel sub-nacional (Devlin & Moguillansky, 2010) y buscar algún grado de coordinación intrasectorial e interministerial (Lahera, 2008a).

Birkland (2005) expone algunos supuestos que resultan útiles para este enfoque:

- La política pública contiene definiciones claras acerca de las metas que deberán alcanzarse, las que serán el estándar contra el que se comparará el rendimiento;
- La política identifica claramente los medios e instrumentos que estarán a disposición para el logro de las metas;
- La política está expresada en documentos formales emanados de una autoridad competente en el área de actuación de la política;
- Hay una cadena de implementación que se inicia con la instrucción de la autoridad competente, y que baja a través de la cadena de mando hasta llegar a la base de la organización, proceso en el cual se activa la ejecución de la política;
- Los diseñadores de la política conocen las capacidades de los implementadores.

Consideraciones institucionales

Las acciones públicas toman cuerpo en un marco institucional, social y político determinado en que el Estado y el resto de los actores sociales se interrelacionan e influyen entre sí⁵⁷, y las transacciones que suceden entre los actores dependen de las posibilidades que el ambiente institucional genera (Murillo et al., 2008). Así, las características de la formación de las políticas públicas están dadas por la interacción entre la historia y las instituciones políticas y económicas (Aninat et al., 2010). Es decir, no basta con tener un buen diseño de políticas, sino que también se deben tener las capacidades adecuadas para implementarlas.

La importancia de las instituciones varía dependiendo del punto de vista con el que se estén analizando. Si es económico, se destaca su relevancia en la reducción de los costos de transacción; si es político, por su contribución a la gobernabilidad en la medida que éstas sean estables; desde la gestión pública, se destaca su rol en la efectividad de la acción del Estado; y desde el propio análisis de políticas públicas se destaca su rol determinante en la calidad resultante de cada política.

Las instituciones juegan un rol clave en la generación e implementación de las políticas públicas, al ser el contexto y el canal por el cual los organismos públicos generan los procesos de decisión de las políticas y, posteriormente, implementan dichas decisiones (Olavarria, 2007). Lahera (2008a) advierte, de hecho, que el diseño de la

⁵⁷ Según North (1993), las instituciones “son un compuesto de reglas, restricciones informales (normas de comportamiento y convenciones) y sus características, como también la capacidad de hacer cumplir las normas y las pautas de conducta que estructuran, organizan y formalizan las interacciones humanas repetidas. Las instituciones son las reglas del juego y, por tanto, definen cómo se juega. Las instituciones se expresan en constituciones, estatutos, leyes, contratos y pautas de conductas. Ellos especifican las reglas del juego que existen en toda sociedad. Las organizaciones que surgirán consecuentemente reflejarán las oportunidades disponibles para los ciudadanos.

Los organismos públicos, agencias públicas o servicios públicos son, entonces, los entes encargados de poner en práctica las instituciones –reglas del juego– y comportarse conforme a ellas. Las organizaciones públicas ponen en movimiento las reglas del juego establecidas en la institucionalidad y las hacen cumplir. Son las organizaciones públicas las que sancionan a quienes no cumplen las normas.

política pública puede ser defectuoso en la medida que no se consideren los aspectos institucionales.

En particular (Calderón & Fuentes, 2005), se ha demostrado la necesidad de contar con instituciones sólidas para que procesos como el de la apertura comercial sean beneficiosos para la economía (Bolaky & Freund, 2006). Dicha asistencia al desarrollo del país proporcionada por las instituciones necesita de un proceso de identificación de precondiciones institucionales apropiadas que aseguren su eficiencia, lo que es una tarea especialmente compleja (Rodrik & Subramanian, 2003). En esta línea, el trabajo de Rodrik (2004b) representa un importante avance en el estudio de las condiciones institucionales necesarias para un buen aprovechamiento de la apertura comercial, al identificar cinco instituciones “no económicas” sin las cuales los mercados no funcionarían de manera adecuada: los derechos de propiedad intelectual, las instituciones regulatorias, las instituciones para la estabilización macroeconómica, las instituciones de seguridad social, y las instituciones para el manejo de los conflictos.

La modificación de los marcos de la teoría económica clásica en la década del 30, a partir de la incorporación del concepto de los costos de transacción, permitió abandonar supuestos ya obsoletos como el de la racionalidad ilimitada y la perfecta información de los individuos, junto con la idea de que las transacciones no tienen costo y se realizan de forma instantánea (Coase, 1937). Ello permitió incorporar a las instituciones en el análisis, al tener éstas como una de sus principales finalidades la reducción de dichos costos de transacción en la economía, los cuales pueden ser definidos como “los costos de medir lo que está siendo intercambiado y hacer cumplir los acuerdos, o en un contexto mayor son los costos envueltos en la interacción humana a través del tiempo” (North, 1993). La ejecución obligatoria de las normas y contratos es fundamental para el buen funcionamiento de los mercados. Las instituciones que no son cumplidas y/o acatadas por la sociedad en su conjunto serán débiles en su propósito de reducir los costos de transacción. De ahí que sea básico contar con los mecanismos que

aseguren el cumplimiento y la observancia de las diferentes instituciones, formales e informales.

En el ámbito específico que pretendemos analizar, la implementación de estrategias de diversificación y agregación de valor en las exportaciones del país, se han identificado algunas características clave que las instituciones vinculadas en dicho proceso deberían poseer:

- En primer lugar, una organización del entramado institucional que sea efectiva, considerando, por ejemplo, que para algunos autores el fracaso del papel del Estado en el desarrollo económico está estrechamente asociado con las debilidades institucionales, en particular las de instituciones políticas (Rodrik, 2003), y en especial en lo relativo a la necesidad de que exista un cierto grado de sincronización entre las instituciones y las políticas del gobierno.
- En segundo lugar, el que exista coordinación y un equipo de implementación, es decir, que debe haber instituciones con un balance adecuado entre autonomía e involucramiento de los servidores públicos, lo que podría incluso ser más importante que los instrumentos utilizados (Rodrik, 1993b). La coordinación interna, en particular en cuanto a la no duplicación de tareas, debe corresponderse con el hecho de que los esfuerzos se agreguen vectorialmente.
- En tercer lugar, se debe considerar la adaptabilidad de las instituciones, algo que está relacionado con una flexibilidad necesaria en el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas. En este punto es relevante entender cómo y cuándo la diversidad institucional se acomoda en las economías nacionales, ya que las instituciones a nivel nacional determinan la aplicación de la ciencia y la tecnología en una economía (Crouch, 2011).

- En cuarto lugar, es necesario considerar las limitaciones que establecen los acuerdos internacionales y las organizaciones internacionales de las que el país forma parte, debido a que pueden establecer límites en la acción de las instituciones nacionales en ciertos espacios de política, e incluso modificar la estructura misma de éstas.
- En quinto lugar, debe existir una adecuada coherencia regulatoria entre las distintas normas y reglamentos en la legislación nacional, de modo que no se superpongan legislaciones ni se establezcan limitaciones a los procesos de elaboración e implementación de las políticas públicas.

Las instituciones relevantes en las políticas vinculadas al sector productivo son el sistema legal, el sistema electoral, las regulaciones de los partidos, de transparencia y de conflictos de intereses, la legislación de lobby, el balance de poderes entre las diferentes ramas del gobierno, la independencia del Poder Judicial, del Banco Central y las regulaciones de competencia, entre otras (Aninat et al., 2010).

Es importante considerar las instituciones que regulan el área política en particular, que interactúan con las del país y que, además, se relacionan con las instituciones externas.

Consideraciones público-privadas

Estas consideraciones surgen como resultado de la actual dinámica que se da entre el sector público y privado, en particular en aspectos productivos y como resultado de la significativa reducción del Estado. En la visión tradicional de las políticas públicas, los roles del Gobierno y del sector privado están completamente separados, pero actualmente esto está muy lejos de ser así.

Como fue analizado con anterioridad bajo la idea de las *policy networks*, la interacción entre el ámbito público y privado es un aspecto clave para la elaboración de

políticas públicas de calidad o, al menos, para comprender de buena forma los resultados de éstas. La acción del Estado no puede comprenderse a cabalidad sin considerar un contexto de cooperación y retroalimentación constante con el sector privado. Es así como, al igual que en la clásica relación de fomento, las estrategias de desarrollo se conciben y producen a partir de un esfuerzo conjunto con actores privados. No estamos ante un Estado empresario ni tampoco subsidiario, sino cooperante.

Teniendo en cuenta la dinámica de interacción entre el Estado y el empresariado, surgen distintos cuestionamientos. Primero, acerca de qué sistemas de acción público-privada se han constituido y cuáles han sido sus resultados. Segundo, sobre cómo perciben los actores privados estas alianzas con el actor estatal, y a la inversa, cómo percibe el planificador estatal cuál puede ser su campo de intervención en esta relación. Las alianzas público privadas bajo ciertas condiciones son centrales en el éxito de estrategias modernas, en particular en aquellas que están relacionadas con diversificar la producción (Hoeckman et al, 2008; Hausmann, 2011; Prieto, 2003).

Por último, cabe mencionar algunos aspectos sobre la relación público-privada que deben ser considerados para el desarrollo de políticas públicas efectivas y eficientes: primero, debido a la diferencia entre los beneficios sociales y privados, las consideraciones sobre los costos deben ser asumidas por ambos sectores con la temporalidad adecuada en distintos momentos (Rodrik, 2009); segundo, gobiernos y empresas privadas pueden trabajar conjuntamente, pero la necesidad de regulación es básica, puesto que los mercados no pueden autoregularse (H.-J. Chang, 2004); y tercero, la imbricación del Estado y el sector privado debe establecerse de tal forma que no derive en la cooptación de una parte por la otra, sino que exista un equilibrio que garantice la autonomía de ambos.

Para Rodrik, una política pública debe evaluarse en cuanto a la colaboración estratégica que logra entre el sector privado y el Gobierno, con el objetivo de detectar

cuáles son los obstáculos más significativos a los cambios estructurales y qué tipo de intervención tiene la mejor probabilidad de removerlos (Rodrik, 2004b).

Mientras más pequeña sea una economía y más concentrada se encuentre su canasta de recursos naturales, se hace menos viable esperar una dinamización del desarrollo exportador con equidad, y se hace necesario establecer una mucho más estrecha cooperación público-privada para focalizar los esfuerzos en áreas productivas capaces de generar sinergias, externalidades y competitividad sistémica (Muñoz et al., 2009)

La cercanía entre los actores públicos y privados plantea el riesgo permanente de que el sector privado capture la acción estatal en beneficio de intereses particulares que no necesariamente tienen la amplitud necesaria. Simultáneamente, existe el riesgo de mantenerse distante y ajeno, lo que se traduce en que las intervenciones públicas se vuelvan irrelevantes (Rivas, 2014).

Desde el punto de vista del BID, “en términos más generales, el sector público no puede llevar a cabo el diseño, la implementación, la verificación de resultados y el rediseño de las políticas sin la interacción con los agentes privados, e incluso su colaboración” (BID, 2014, p. 424).

Consideraciones sociales y culturales

Finalmente, el escenario social y cultural en el cual se desarrollan las políticas no debe ser apartado del análisis, ya que en gran medida el éxito de una política dependerá de la capacidad que ésta tenga para adaptarse a las condiciones imperantes. De hecho, en muchos casos la política pública se entiende como un intento por parte del Gobierno de anticipar o desactivar eventuales demandas sociales destinadas a generar un problema a futuro. Además, debe seleccionar de acuerdo a las prioridades que defina, ya que

ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente la lista de necesidades y demandas de sus integrantes (Oszlak & O'donnell, 1984)

En este aspecto son fundamentales las características que se han definido anteriormente sobre los actores sociales, su nivel de asociatividad, su poder de acción colectiva y los recursos con los que cuentan, así como de qué forma articulan sus demandas, sus intereses políticos, sus horizontes temporales y la fragmentación de los dominios políticos (Aninat et al., 2010).

En materia productiva, se debe tomar en cuenta que lo necesario es la existencia de ciertas condiciones de la sociedad que permitan el éxito de las políticas emprendidas. Existe, además, un problema de coordinación entre las dinámicas propias del aparato productivo en rubros nuevos y la institucionalidad que forma recursos humanos indispensables para complementar ese esfuerzo productivo. En la literatura este fenómeno se conoce como fallas de coordinación, ya que el mercado no es capaz de asignar eficientemente todos los recursos necesarios (Rivas, 2012).

En primer lugar la educación es un factor crítico, y su calidad constituye un componente esencial (Foxley, 2008). Aquellos países exitosos en la implementación de este tipo de políticas simultáneamente han fortalecido la educación básica, secundaria y superior (Devlin & Moguillansky, 2010). El aumento de la cobertura educativa no debe ser el único objetivo, sino también la calidad y el tipo de educación.

Tanto en el proceso de identificación como en su ejecución y cumplimiento, es esencial que la sociedad se involucre en el proyecto. Para Rodrik, más allá de una lista de medidas o estrategias, la política industrial es un “estado mental” en el cual la coordinación interna en una sociedad es fundamental. En este sentido, la identidad cultural del empresariado y el aparato público tendrán efectos sobre los resultados de una política.

Es decir, la acción de los emprendedores es clave, pues son ellos los que deben desarrollar nuevos sectores que tengan éxito. Pero este proceso lleva una alta cuota de incertidumbre y muchas veces de costos y riesgos asociados. Incluso cuando solamente se aspira a reproducir una tecnología ampliamente utilizada en el mundo se requiere un proceso de aprendizaje, es decir, es necesario un grupo que esté dispuesto a arriesgar (Rivas & Sierra, 2009).

Otro factor relevante a considerar es el capital social, que hace referencia a factores como la confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad facilitando que los diversos actores operen de forma coordinada. Es decir, el capital social se refleja en la confianza interpersonal y en las instituciones. En palabras de algunos autores, “cuando los niveles de confianza son bajos no es posible aprovechar todas las oportunidades de las interacciones societales y, por lo tanto, la colaboración entre empresas o con instituciones generadoras de tecnología será baja” (Putnam, Leonardi, & Nanetti, 1994).

Es decir, la capacidad de aprendizaje que se produce en las interacciones en la sociedad se apalanca en el capital social y busca la creación de redes, interacción y confianza. Más que resolver las fallas de mercado, observa las capacidades institucionales en la ejecución de la estrategia (Marshall & Rodríguez, 2010).

Las consideraciones revisadas en este capítulo permiten generar un marco de análisis de las políticas públicas, identificando diferentes dimensiones que deben ser objeto de estudio. De esta forma, un análisis que considere estas dimensiones, así como su interacción, permitirá obtener resultados comprensivos. Su aplicación al fracaso de la diversificación exportadora chilena hacia los servicios entregará luces sobre cuál fue el o los errores cometidos al momento de definir que los servicios eran una alternativa de desarrollo económico para el país. Según Dewey, las políticas deben ser “experimentales

en el sentido de que deben estar sujetas a una constante y bien equipada observación de las consecuencias que conllevan cuando son puestas en práctica, y deben estar sujetas a una revisión flexible a la luz de sus consecuencias” (Sabel & Simon, 2011, p. 78).

CAPÍTULO IV: LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS EN EL DISCURSO PÚBLICO CHILENO

Ya hemos analizado, desde una perspectiva teórica, el rol de los servicios en el desarrollo, con énfasis en el impacto de la exportación de servicios para el crecimiento de un país. El presente capítulo analiza el discurso público hacia los servicios y su internacionalización en Chile. Para esto, y por su importancia en la definición de las prioridades gubernamentales en el país, se analizan los mensajes presidenciales al Congreso Pleno en el período 1990-2013, para determinar el grado de prioridad de la exportación de servicios en la agenda presidencial⁵⁸.

En primer lugar, se revisa de manera individual cada uno de los discursos presidenciales, rescatando las alocuciones referentes al modelo de desarrollo, a la internacionalización del país y a la necesidad de diversificación, en particular en lo referente a los servicios. Luego, y con el fin de analizar los énfasis entregados y su evolución, se reúne y compara la información encontrada en los mensajes. De esta forma se construye el panorama del discurso público hacia los servicios, en particular la exportación de servicios, contextualizándolo en el modelo de desarrollo del país y su evolución durante los últimos 25 años.

REVISIÓN DEL DISCURSO PRESIDENCIAL: MENSAJE DEL 21 DE MAYO

En esta sección se analiza la importancia que tienen los servicios en el discurso presidencial a lo largo del periodo ya señalado. A través de la revisión de la Cuenta

⁵⁸ El análisis del discurso es hoy una importante metodología para la recopilación de información en las ciencias sociales, que trasciende aquellas disciplinas tradicionalmente interesadas como son la lingüística y la semiótica (Santander, 2011). El estudio de las palabras y su significado es sólo una parte del análisis del discurso, y hoy es posible investigar categorías como la “justificación del conflicto, la descripción de los hechos, la caracterización de los actores sociales involucrados, el tono del relato, la importancia otorgada a los aspectos ecológicos, económicos y culturales del emprendimiento minero, la expresión de expectativas acerca de las consecuencias del conflicto a corto, a mediano y a largo plazo, la referencia al rol del gobierno y al del Estado” (Sayago, 2014, p. 5).

Anual del 21 de Mayo se busca establecer si los servicios y la reconversión hacia una economía exportadora de servicios fueron una prioridad para los gobiernos respectivos.

El mensaje que el presidente entrega anualmente al Congreso Nacional en el Discurso del 21 de Mayo⁵⁹ se ha transformado en el principal documento para el análisis de las prioridades políticas y administrativas del país. A través del análisis de los mensajes presidenciales del período 1990-2013, se busca tener una primera aproximación sobre la importancia que existió en el discurso sobre los servicios y su internacionalización.

En esta sección, al no considerarse que el Discurso del 21 de Mayo sea suficiente para comprobar una clara intención de reconversión de la economía hacia los discursos se ha incluido una última sección en la que se señalan estrategias y diseños de algunas políticas dirigidas al comercio de servicios y la diversificación.

Patricio Aylwin (1990 – 1994)

El primer mensaje presidencial del presidente Aylwin estuvo marcado por el retorno a la democracia. En este contexto, Aylwin resalta una serie de aspectos clave respecto del modelo de desarrollo económico. Ello consideró que gran parte de la

⁵⁹ La Cuenta Anual del Presidente de la República de Chile (o Discurso del 21 de Mayo) es una ceremonia a través de la cual el Presidente da cuenta del estado administrativo y político del país frente al Congreso Pleno. La cuenta da inicio a las sesiones ordinarias del Congreso, y proviene de la tradición británica de dar cuenta al Parlamento de las actividades del Ejecutivo. Se instauró en Chile en la Constitución de 1833, oportunidad en que la cuenta se fijó para cada 1 de junio. En la Constitución de 1925 se incorpora la cuenta anual como parte de la Constitución (Art. 56) y se fijó como nueva fecha el día 21 de Mayo, pues la legislatura ordinaria daría conmemoración al Combate Naval de Iquique y a la Primera Junta Nacional de Gobierno. Tras el quiebre de la democracia y la promulgación de la Constitución de 1980, se desvincula la cuenta de la apertura legislativa y se limita a señalar, en el inciso 3° del artículo 24, que "el Presidente de la República, a lo menos una vez al año, dará cuenta al país del estado administrativo y político de la nación" (República de Chile, 1980). En forma ajena a la tradición republicana, durante la dictadura se entregaba el mensaje el día 11 de septiembre desde el Edificio Diego Portales. A partir del retorno a la democracia, se retomó la tradición de rendir la cuenta el día de la apertura de la legislatura ordinaria, frente al Congreso Pleno, y se incorporó en la reforma constitucional de 2005 la instauración del 21 de mayo como el día para dicha cuenta.

campana del régimen de Pinochet para el plebiscito de 1988 y la campana presidencial de 1989 se centraron en una posible crisis económica si se retornaba a las “prácticas anteriores”. En su discurso, Aylwin señala “ la conveniencia de seguir promoviendo el crecimiento y modernización de nuestra economía, su impulso exportador y la iniciativa empresarial, sobre la base de reglas claras, estables y equitativas” (Aylwin, 1990, pp. 4-5) y que “...el motor primordial del desarrollo en esta época de la evolución de nuestro país reside en la empresa privada” (Aylwin, 1990, p. 50).

La magnitud de la intervención del Estado en la economía se transforma así en uno de los puntos críticos para la nueva administración, pues el régimen anterior había minimizado la acción estatal. Asimismo, la posibilidad de retornar a políticas industriales que se alejaran del modelo neoliberal, donde el Estado debe velar por el buen comportamiento de los mercados y no otorgar discriminaciones, no está presente. Pero en este mensaje Aylwin define la acción pública como un Estado subsidiario, donde se busca:

“...regular la actividad de los mercados mediante normas generales, de aplicación universal, y se abstendrá de intervenciones puntuales, erráticas y frecuentes, cuyo único efecto es desorganizarlos e introducir elementos de ineficiencia que, al acumularse, terminan por detener el crecimiento.

“(...) No es tarea del Estado asegurar rentabilidad a empresas determinadas o a sectores específicos. Su rol es garantizar un marco económico y político estable, que posibilite un desenvolvimiento normal de las actividades, sin más riesgo e incertidumbre que los propios de cada sector” (Aylwin, 1990, p. 50).

Dos temas que para el gobierno se transforman en prioridad en materia económica son la inflación y la deuda pública. La experiencia de otros países

latinoamericanos, en particular la de Argentina, donde la transición de Alfonsín⁶⁰ se vio truncada por la hiperinflación, generó una especial atención en estos puntos, lo que se ve reflejado en este mensaje, en el cual Aylwin señala a la inflación como el peor enemigo del crecimiento y del progreso social (Aylwin, 1990).

En este primer mensaje presidencial aparecen dos conceptos que serán recurrentes en los sucesivos gobiernos: la agregación de valor y la acción público-privada. Respecto de lo primero, se reconoce que existe una brecha tecnológica que no permite entregar mayor valor agregado a nuestros productos, desde donde se deriva que el Estado debe ser un apoyo eficiente para promover la cooperación y la asociación entre los empresarios y el Estado (Aylwin, 1990).

Una parte importante del mensaje presidencial hace referencia a la importancia del sector externo y a la integración de Chile a la economía internacional. Esto se refleja tanto en la sección económica como en la reinsertión del país en el concierto internacional. Así, Aylwin asevera que la “...política exterior debe ser un instrumento importante en el fomento de una economía cada vez más competitiva internacionalmente” (Aylwin, 1990, p. 60).

En el marco de la política por insertar a Chile en los mercados mundiales Aylwin destaca tres aspectos: la promoción comercial a través de ProChile, la continuidad de la política de neutralidad y las condiciones y reglas del juego del régimen militar, y la apertura de mercados a través de negociaciones internacionales. La diversificación productiva es reiterada en referencia al cobre y la necesidad de reducir su participación en la canasta exportadora.

⁶⁰ Tras la dictadura militar (1976-1983), Raúl Alfonsín asumió el 10 de diciembre de 1983 la presidencia de la República Argentina. Uno de los principales problemas de Argentina era la inflación, que el gobierno de Alfonsín procuró controlar con la instauración del Plan Austral. El plan fracasó con un aumento exponencial de los precios, en un período de hiperinflación, lo que afectó el capital político y la popularidad del Presidente, y precipitó el fin de su gobierno. Alfonsín tuvo que entregar anticipadamente su mandato en 1989 a Carlos Menem (Krikorian, 2010; Masi, 2013).

En el segmento del discurso de Aylwin donde se evidencia más la importancia del sector externo es en la sección que se refiere a la reinserción de Chile en el mundo tras el aislacionismo provocado por la dictadura militar. Gran parte de las referencias a esta reinserción tienen relación con el desarrollo económico nacional. Aylwin (1990, p. 77) señala: “... Nuestra genuina vocación integracionista será conjugada con las necesidades del crecimiento económico de Chile, base sustentadora del desarrollo social a que todos aspiramos para nuestro pueblo”. Asimismo, al referirse a las relaciones con Estados Unidos, la Comunidad Europea y la Cuenca del Pacífico, el énfasis de Aylwin es la densificación de la relación comercial.

En su segundo mensaje presidencial, de mayo de 1991, Aylwin retoma los objetivos planteados en su primer discurso. La consolidación de la democracia es el principal énfasis, pero en un contexto donde el desarrollo económico del país tiene un rol preponderante. En ese sentido, señala que “...contrasta esta realidad con los negros presagios de quienes vaticinaban que nuestro gobierno traería al país caos político, desastre económico y desorden social” (Aylwin, 1991, p. 2). La consolidación de los equilibrios macroeconómicos se transforma en el principal resultado económico de su gestión, el cual, además, refuerza la transición democrática al despejar la incertidumbre. Asimismo, subraya la importancia del control de la inflación como un objetivo primario de su administración. El Presidente destaca los logros obtenidos en este sentido al negociar la fijación del salario mínimo, en particular el acuerdo con las organizaciones sindicales (principalmente la Central Unitaria de Trabajadores -CUT-) para lograr alzas graduales que no tengan un impacto inflacionario.

A pesar de que el discurso de 1991 es particularmente breve, con gran parte de la cuenta sectorial remitida por escrito, el Presidente Aylwin invierte gran parte del tiempo en destacar el papel del sector externo en el desarrollo y en el crecimiento económico nacional. Esto muestra la importancia que este sector, y las relaciones económicas

internacionales en general, tienen para el país, y especialmente las perspectivas futuras de centrar el desarrollo nacional en un auge exportador:

“Por otra parte, las exportaciones crecieron sustancialmente, en especial las menos tradicionales; se alcanzó un nivel inédito de inversión extranjera; se acumuló una cantidad importante de reservas internacionales; se negoció favorablemente la deuda externa; se firmaron acuerdos que refuerzan y abren nuevas posibilidades en las relaciones con los principales socios comerciales de Chile; se fortaleció la relación con los organismos multilaterales, y se creó un clima de confianza respecto de nuestra economía en la comunidad internacional” (Aylwin, 1991, p. 30).

El rol del sector privado como motor del crecimiento es nuevamente señalado por Aylwin, en esta ocasión haciendo referencia al rubro exportador: “El desarrollo de la economía descansa en una medida importante en las exportaciones, principalmente privadas (...) En consecuencia, el esfuerzo de inversión deberá concentrarse en especial en la expansión de la base productiva del sector privado exportador” (Aylwin, 1991, p. 31).

El problema de la diversificación productiva y de la canasta exportadora es abordado en el mensaje. Si bien se celebra la llegada de capitales a los sectores tradicionales (minería, agricultura y pesca), Aylwin (1991, pp. 30-31) señala que “...si no queremos declinar y estancarnos, hay que avanzar hacia la diversificación de nuestros productos de exportación y de los mercados de destino. Debemos saltar hacia una nueva etapa del desarrollo exportador, que incorpore productos tecnológicamente más avanzados e intensivos en mano de obra y en conocimiento. Sólo así podremos superar los puntos vulnerables de nuestra economía y competir con éxito en mercados altamente dinámicos”. La necesidad de modernizar las prácticas productivas, de elevar los niveles de inversión y de aumentar la colaboración público-privada son identificadas como

tareas prioritarias para lograr la nueva etapa exportadora. Respecto de la acción estatal, continúa con un modelo de neutralidad y señala que corresponde al Estado mantener condiciones básicas, como son la estabilidad macro, el desempeño eficiente y competitivo de los mercados, adecuar la infraestructura y coordinar con otros gobiernos para fortalecer el intercambio.

En una fuerte diferencia con el régimen anterior, la administración de Aylwin busca en los tratados internacionales, particularmente en los acuerdos económicos, una forma de reinsertar al país y dar un impulso a su economía. Esto se refleja en la cuenta pública de 1991, donde ya se destacan los primeros acuerdos y negociaciones en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). La posibilidad de suscribir un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos es un objetivo explícito, pero en el intertanto se vuelve al Sistema Generalizado de Preferencias y se destaca el levantamiento de las sanciones emanadas de la Enmienda Kennedy⁶¹. Respecto de la Comunidad Europea y de la Cuenca del Pacífico, Aylwin aboga “por una relación económica justa y abierta, y por la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias que afectan a nuestros productos, especialmente a aquellos con mayor valor agregado” (Aylwin, 1991). Asimismo destaca la participación de Chile en las negociaciones multilaterales del GATT. Fundamentalmente, Aylwin remarca la importancia que la apertura comercial y las relaciones económicas internacionales tienen para el desarrollo del país:

“Asumir ese cambio significa esforzarnos permanentemente por abrir cada vez nuevos mercados y crear nuevas oportunidades para nuestros productos, en

⁶¹ El senador estadounidense Ted Kennedy consiguió la aprobación por el Congreso de su país de una enmienda que suspendió toda asistencia en materia de seguridad y venta de armas al país, conocida como Enmienda Kennedy. La medida se adoptó en rechazo a la dictadura de Augusto Pinochet. Tras el asesinato del ex canciller del gobierno de la Unidad Popular Orlando Letelier en Washington D.C. en 1976, la enmienda se amplió a través del Acta de Asistencia de Seguridad Internacional y Exportación de Armas (*International Security Assistance and Arms Export Control Act*) para restringir el comercio de armamentos con todos los países bajo dictaduras.

especial para aquellos que significan agregar valor a las riquezas naturales, y no seguir exportando sólo o principalmente materias primas.

“(…) Ello hace indispensable mantener una política abierta frente a la inversión extranjera, que permita mantener flujos favorables de capitales y tecnología para el desarrollo productivo del país, así como fortalecer las inversiones en el exterior. Chile firmó el Convenio Multilateral para el Arreglo de Disputas con nacionales de otros Estados, y en los próximos meses esperamos avanzar en la negociación de acuerdos de protección de inversiones y sobre doble tributación, para así fortalecer nuestro ya ventajoso régimen de inversiones extranjeras (Aylwin, 1991, p. 39).”

El tercer mensaje presidencial de la administración Aylwin, en 1992, se diferencia de los anteriores en que el Presidente señala que las metas declaradas al inicio de su gestión se están cumpliendo satisfactoriamente, en particular aquellas referidas a la transición democrática. En materia económica, destaca que “el país se desarrolla dentro del marco de una economía abierta y competitiva, regida por reglas claras y estables. El producto nacional crece, la inflación disminuye y aumentan las exportaciones, el ahorro y la inversión” (Aylwin, 1992, p. 2).

A diferencia de los mensajes anteriores, en 1992 Aylwin comienza la cuenta pública haciendo referencia a la política internacional. En esta materia destaca la inclusión del compromiso internacional de Chile con la democracia, los derechos humanos, la seguridad internacional y regional, así como la participación del país en diferentes instancias de cooperación internacional. Aylwin también releva el término de las negociaciones en materia de límites con Argentina y los avances en las relaciones vecinales con Perú y Argentina.

En materia económica, Aylwin destaca los avances en las negociaciones y la firma de acuerdos comerciales. En primer lugar, los acuerdos en el marco de ALADI que ayudan a fortalecer la relación con los países de la región. Aylwin anuncia que tras su gira por EE.UU., y como resultado de las conversaciones con el presidente George H. W. Bush, se dará inicio a “la negociación de un tratado de libre comercio con Chile inmediatamente después del que está en trámite con Canadá y México, constituye para nuestro país un importante avance en ese sentido” (Aylwin, 1991, p. 8).

Otros aspectos relevantes destacados por Aylwin son la incorporación como miembro pleno al Consejo de Cooperación Económica en el Pacífico (PECC), la participación en la Ronda Uruguay del GATT y la cooperación público-privada para la participación en la Feria Universal de Sevilla. Aylwin es claro en enfatizar el carácter comercial que Chile otorga a sus relaciones internacionales:

“Como se desprende de lo expuesto, sin perjuicio de buscar el fortalecimiento de nuestros vínculos políticos con todas las naciones del mundo, hemos dado especial relieve a las relaciones económicas, con el criterio de apoyar y complementar nuestra estrategia de crecimiento, avanzando hacia una nueva etapa del desarrollo exportador, mediante su diversificación y la profundización de nuestra integración a la economía internacional.

(...) Dentro del marco de una economía de mercado abierta hacia el exterior, en el que la iniciativa privada y el dinamismo empresarial juegan un rol preponderante, y el Estado cumple principalmente funciones de regulación y fomento sobre la base de reglas claras y estables, política que concita generalizado consenso nacional, el país ha experimentado en el último año importantes avances” (Aylwin, 1991, pp. 37-38).

Junto a la tradicional referencia hecha a la inflación y a la importancia basal que el gobierno otorga a mantenerla controlada y a la baja, este año se suma en el discurso una preocupación nueva del sector exportador: el tipo de cambio. La caída del precio del dólar lleva a que Aylwin se refiriera a la política cambiara en curso y enfatice que si bien el modelo está enfocado en el sector externo, “la capacidad exportadora no puede sustentarse sólo en el valor del dólar. Sería irresponsable de parte del Gobierno fomentar esa capacidad basándola en una ventaja comparativa proveniente de una sobrevaloración artificial de la divisa extranjera, política que se traduciría en pan para hoy y hambre para mañana” (Aylwin, 1993, p. 40). Esto muestra una señal clara de la política de no intervención en los mercados que propicia su administración y que será continuada en el futuro. El compromiso del Estado, entonces, es elevar la competitividad a partir de mejoras en la productividad, modernización e innovación. Aylwin señala aquí algo que estará presente en los sucesivos gobiernos: la necesidad de transitar hacia una segunda fase de nuestro desarrollo exportador (Aylwin, 1993).

El mensaje final del presidente Aylwin está marcado por el éxito de la transición, y nada hace suponer que el gobierno democráticamente elegido no pueda terminar su mandato y entregar el mando a una nueva administración elegida en votación universal. Por ello, las primeras palabras de Aylwin son para destacar la transición en orden. Este orden permite al gobierno fijar nuevas prioridades, y la pobreza es identificada como el gran problema que vive Chile (Aylwin, 1993).

La tercera sección del mensaje se ocupa del desarrollo económico y de la modernización. En ella Aylwin destaca el éxito económico alcanzado, el cual se ve reflejado en la contención de la inflación, uno de los grandes temores de la administración. Asimismo, vuelve a recordar cuáles son los pilares de la gestión económica de su gobierno: apertura al mundo, economía de mercado e iniciativas privadas:

“Dentro de este contexto, mi Gobierno se ha esforzado en impulsar el proceso de modernización de nuestra economía, a través de acciones y programas en cuyas directrices y contenidos fundamentales hay en el país un alto grado de consenso: apertura al mundo, aplicación de mecanismos de mercado para orientar las decisiones económicas, rol protagónico de las iniciativas empresariales en el ámbito productivo y necesidad de contar con un sector laboral capacitado e integrado a las tareas del desarrollo. Mediante un permanente diálogo con trabajadores y empresarios, el Gobierno ha tenido en cuenta las visiones de los diversos actores sociales al ponderar las alternativas de política económica” (Aylwin, 1993, p. 31).

Es claro que el modelo neoliberal impuesto en el régimen de Pinochet se mantiene y profundiza. En diferentes partes del mensaje se hace alusión a la importancia de la iniciativa privada, a los mercados y al rol regulador que debe tener el Estado. En línea con el objetivo de superar la pobreza, gran parte de la intervención del Estado estará enfocada en el apoyo a la pequeña y mediana empresa (PYME).

Otra característica que ya se consolida es la apuesta por el sector externo. Aylwin (1993) señala: “Hemos optado por hacer de nuestra apertura económica al mundo una herramienta de progreso y desarrollo para nuestro país”. Esta política se detalla tanto en la sección relativa al modelo de desarrollo como en la sección referente a la inserción de Chile en el mundo. En la revisión de políticas sectoriales, Aylwin se refiere al positivo impacto que tiene la apertura sobre diversas industrias como el transporte⁶² y la agricultura⁶³.

⁶² Al abordar los servicios aéreos, se refiere a las negociaciones iniciadas para abrir nuevas rutas y permitir la operación de las líneas aéreas locales en otros países de la región y Asia Pacífico.

⁶³ En el ámbito de la agricultura, los principales desafíos a enfrentar son la fluctuación de precios, los subsidios a la exportación y otras restricciones. Cabe recordar que en estos momentos se estaba desarrollando la Ronda Uruguay del GATT, donde estos temas eran profundamente abordados. Por ello Aylwin señala el interés de Chile y su participación en el Grupo Cairns (El Grupo Cairns está conformado por países exportadores de productos agropecuarios que ejercen presión para que se liberalice el comercio

Uno de los pilares del modelo de desarrollo nacional es la apertura al exterior, por lo que la diplomacia comercial pasa a ser un factor fundamental de la política exterior del país. Aylwin ahonda en la importancia de la integración económica, en particular con los países latinoamericanos con los que ya se han firmado algunos acuerdos, y enfatiza la importancia de lograr tratados de libre comercio con Estados Unidos, Europa y los países del Asia Pacífico.

Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994 – 2000)

La llegada de Eduardo Frei Ruiz-Tagle a La Moneda en 1994 inicia una nueva etapa en el desarrollo económico y político del país. En este sentido, en su primer mensaje Frei llama al país a aprovechar la “oportunidad histórica”:

“Mi convicción más profunda es que una poderosa constelación de factores nacionales e internacionales abre ante nosotros una gran oportunidad.

(...) Chile ha crecido en los últimos diez años a una tasa promedio superior al 6 por ciento anual, fenómeno inusual en su historia. En este mismo período, nuestras exportaciones aumentaron a un ritmo superior al 9 por ciento. La inflación disminuyó desde niveles que excedían el 20 por ciento promedio anual, en la segunda mitad de los años 80, a niveles del orden de 13 por ciento en 1992 y 1993” (Frei Ruiz-Tagle, 1994, p. 5).

El panorama económico, aunado con la estabilidad política lograda durante el gobierno de Aylwin, permiten proyectar el país y su desarrollo. En esto, la proyección de Chile al mundo juega un papel fundamental: “La internacionalización de la economía es

de productos agropecuarios. Se formó en 1986 en Cairns, Australia, justo antes del inicio de la Ronda Uruguay).

hoy una realidad. Enfrentamos el desafío de exportar todos los bienes y servicios en que tengamos ventajas comparativas, a todos los países de la Tierra” (Frei Ruiz-Tagle, 1994, p. 6). Frei establece un programa basado en lo que denomina las “Grandes Tareas Nacionales”: consolidación del desarrollo económico; erradicación de la extrema pobreza; establecimiento de un régimen moderno de relaciones laborales; construcción de sistemas de salud y de educación eficientes; y la inserción internacional del país.

En línea con el gobierno de Aylwin, para Frei son preocupaciones fundamentales el control de la inflación, mantener tasas elevadas de crecimiento, controlar el gasto público y dejar que los mercados funcionen de manera libre y competitiva. Junto con esto, la apertura comercial se transforma en una de las herramientas de trabajo para el logro de los objetivos económicos del gobierno, pues se busca “continuar nuestro proceso de profundización de la apertura comercial, acelerando las tareas de internacionalización en el campo financiero y de inversión, de manera tal de acrecentar sustantivamente nuestros niveles de competitividad” (Frei Ruiz-Tagle, 1994, p. 9).

El Presidente reconoce que la sola apertura no es suficiente para lograr un desarrollo equilibrado, pues “la estrategia para fortalecer la inserción económica de nuestro país en el mundo difícilmente se podrá continuar sobre la base sólo del aprovechamiento de ventajas naturales, de mano de obra barata o de un crecimiento meramente extensivo. En el nuevo escenario internacional, dicha estrategia deberá orientarse al aumento permanente de la competitividad de nuestra economía, donde la productividad, la calidad, la flexibilidad y la preservación del medio ambiente serán los factores determinantes” (Frei Ruiz-Tagle, 1994, p. 10). En este sentido, reconoce el peso que tiene la minería en la canasta productiva y exportadora del país, y la necesidad de realizar esfuerzos que permitan diversificar, agregar valor y buscar otras ventajas.

En materia de política exterior, Frei acuña el término “diplomacia para el desarrollo”, basado en tres grandes objetivos:

“Primero, profundizar la internacionalización de la economía chilena, concretando alianzas y acuerdos que aseguren una adecuada inserción en un mundo cada vez más interconectado.

(...) Segundo, potenciar las relaciones con nuestros principales socios en el mundo, desarrollando a la vez un clima externo propicio para alcanzar la estabilidad democrática, especialmente en la región latinoamericana.

(...) Tercero, participar de manera selectiva en iniciativas tendientes a lograr la paz, la extensión de la democracia y del respeto a los derechos humanos, y el desarrollo y la equidad social en el sistema internacional” (Frei Ruiz-Tagle, 1994, p. 23).

Al analizar los objetivos de la diplomacia para el desarrollo, en primer lugar notamos que ésta se utiliza como una herramienta de desarrollo económico, ya que la inserción económica de Chile en el mundo y el establecimiento de alianzas y acuerdos comerciales pasan a ser el primer objetivo que debe buscar la política exterior del país. Esto permite entender el posterior camino que seguirá el gobierno de Frei, buscando la firma de acuerdos comerciales preferenciales con distintos países. El Mandatario señala que Chile “adhiera plenamente al principio del regionalismo abierto, que concibe los acuerdos regionales como mecanismos para la expansión del comercio y las inversiones, pero sostiene la necesidad de que estos acuerdos fortalezcan un comercio mundial cada vez más libre. Es esta fórmula la que permite hacer compatible la apertura unilateral de nuestra economía con la suscripción de acuerdos bilaterales y una activa participación en las negociaciones multilaterales” (Frei Ruiz-Tagle, 1994, p. 23). La revisión de las relaciones con los países de la región, además de mencionar los problemas limítrofes existentes con Argentina, se basa en destacar los lazos económicos y la necesidad de continuar reforzando ese tipo de relaciones tanto en lo bilateral como en regional a través de ALADI. En el caso de las relaciones extra-regionales, Frei destaca los avances para iniciar negociaciones con Estados Unidos, la Unión Europea, y la creciente

importancia de los países del Asia Pacífico. Chile se integra a esta región través de su participación en APEC.

En su recuento sectorial, es posible apreciar cómo la visión de una economía internacionalizada cruza diversos aspectos del país, desde el desarrollo de la infraestructura a la modernización industrial y agrícola, lo que se realizará tomando como referencia la necesidad de adaptarse a las exigencias de la internacionalización de nuestra economía.

En su segundo mensaje al Congreso Pleno en 1995, el presidente Frei retoma el concepto de la oportunidad histórica que se presenta para el país, y centra su cuenta en cinco aspectos clave: crecimiento y estabilidad económica; inserción internacional; modernización de los servicios públicos; políticas sociales focalizadas; lucha contra la delincuencia, el terrorismo y la droga. El desarrollo económico y la inserción internacional del país se mantienen como aspectos fundamentales del gobierno de Frei, en línea con los objetivos que también tenía el gobierno de Aylwin.

La primera preocupación del gobierno de Frei es mantener el crecimiento y asegurar la estabilidad económica. En este contexto, Frei destaca la responsabilidad de su gobierno para controlar la inflación y mantener un crecimiento económico sustentable: “Sólo un crecimiento estable nos abre reales oportunidades. Es por eso que hemos sido y seguiremos siendo tenaces e inflexibles en la mantención de los equilibrios económicos” (Frei Ruiz-Tagle, 1995, p. 5).

Al referirse a la inserción internacional del país, Frei hace un balance entre las aproximaciones políticas y económicas. Destaca la incorporación y participación de Chile en diferentes foros y tratados internacionales en materia de seguridad, derechos humanos y desarrollo. El Mandatario refuerza el objetivo que fijó en su primer mensaje

presidencial respecto de la política exterior del país: “Ha respaldado plenamente nuestra economía, caracterizada por un fuerte impulso exportador” (Frei Ruiz-Tagle, 1995, p. 7).

El Presidente asevera que “esta exigencia del presente, combinada con el equilibrio que ha caracterizado nuestra inserción internacional, nos ha llevado a impulsar negociaciones en las más diversas regiones: Apec, Mercosur, Nafta, Unión Europea. En ellas seguiremos el sano criterio de que cada una progrese a su propio ritmo, sin imponerles un avance uniforme”, y agrega que “la suscripción de acuerdos de libre comercio nos asegura la entrada a mercados que tienden a constituirse en verdaderos bloques comerciales. Al mismo tiempo, nos plantea rigurosas exigencias que fortalecerán nuestra competitividad como nación. Estoy seguro de que asumiremos este desafío, el cual dará nuevos estímulos a nuestro desarrollo” (Frei Ruiz-Tagle, 1995, p. 8).

Frei no sólo se refiere a la inserción internacional de Chile como una oportunidad para fortalecer el desarrollo económico del país, sino también como una oportunidad para cambiar la forma de ser nacional: “La globalización de la economía y de las comunicaciones está poniendo fin a nuestra mentalidad de isla y de *finis terrae*, influyendo sustantivamente en nuestros marcos de referencia y acción” (Frei Ruiz-Tagle, 1995, p. 31). Esto obliga al país a enfrentar nuevos desafíos, como mantener la competitividad en un mercado integrado. Como señala Frei, “reconocemos, con alegría, el dinamismo y la creatividad de nuestra comunidad económica. Miles de nuestros ciudadanos producen con eficiencia y eficacia bienes y servicios en la sociedad civil. Grupos importantes de ellos compiten con éxito en todas las regiones de la economía internacional. Sin embargo, los humos no deben subírse nos a la cabeza. Todavía, en muchas áreas de la actividad privada y en algunas empresas y servicios públicos, se resisten las exigencias de la técnica y del sano ordenamiento de los recursos. Igualmente, la calidad de los servicios y productos y la atención a la gente es todavía desigual y los

consumidores aún experimentan arbitrariedades y abusos. Estos hechos y actitudes no se condicen con el progreso del país” (Frei Ruiz-Tagle, 1995, p. 34).

En su tercer mensaje presidencial, el Presidente Frei vuelve a situar la democracia como uno de los pilares de su gobierno y centro de la preocupación de la acción estatal, pero sin disminuir la importancia del desarrollo económico. En esta línea, al igual que en sus mensajes anteriores, Frei destaca el crecimiento experimentado el año anterior y, sobre todo, el control creciente de la inflación, la cual alcanzaba ya niveles de un solo dígito: “La sostenida tendencia decreciente de este indicador favorece claramente a todo el país” (Frei Ruiz-Tagle, 1996, p. 6). Al analizar las causas de este crecimiento, el Presidente Frei destaca como principal motor el dinamismo exportador, donde la diversificación de las exportaciones juega un papel clave en permitir un desarrollo sustentable.

Para poder mantener esta senda, el gobierno identifica la inserción en el mundo como el camino que debe ser potenciado. El Presidente asevera que “la experiencia de las últimas décadas demuestra que una participación mayor en la economía mundial aumenta nuestras posibilidades de atraer inversión extranjera y generar condiciones favorables para la internacionalización de nuestras propias empresas” (Frei Ruiz-Tagle, 1996, p. 8). Es por esto que Frei inicia un agresivo plan de negociación con distintos socios comerciales: “Conscientes de que nuestros intereses se juegan crecientemente en el Asia-Pacífico, en Europa y en América del Norte y del Sur, mi Gobierno está emprendiendo un proceso de negociaciones de intensidad inédita en la historia de Chile y que busca ampliar sustantivamente nuestros espacios económicos” (Frei Ruiz-Tagle, 1996, p. 8).

En primer lugar, Frei considera que América Latina, y en particular el Mercosur, es el lugar donde Chile debe buscar los mayores acercamientos políticos y económicos, pero reconoce las dificultades existentes en estas negociaciones:

“Hemos dado un especial énfasis a Latinoamérica, convencidos de que es nuestra región donde los acuerdos de complementación económica estimularán nuevos niveles de cooperación política y de integración cultural, de infraestructura física y energética.

(...) Junto con extender y consolidar la red de acuerdos bilaterales que nos une con la mayoría de los países de América Latina, estamos desplegando un gran esfuerzo para asociarnos al Mercosur. Las negociaciones no son fáciles, y solamente concluiremos este acuerdo cuando tengamos la plena convicción que su balance final es favorable a los intereses nacionales” (Frei Ruiz-Tagle, 1996, p. 8).

Pero como anticipa Frei, los esfuerzos no se limitarían a la región. Y en línea con el concepto de regionalismo abierto que adoptará el gobierno en años anteriores, se inicia una activa negociación extra regional. Se concluye la negociación de un Acuerdo Marco de Cooperación con la Unión Europea, primer paso para la posterior firma del Acuerdo de Asociación, y se mantiene la esperanza de integrarse al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Junto con la importancia que significan estas negociaciones, Frei plantea otros desafíos: “La ampliación de nuestros espacios económicos aumenta las exigencias sobre la calidad y competencia de nuestra economía. En concreto, nos plantea requerimientos de adaptación a las empresas, que incluyen, en muchos casos, su re-especialización, la elevación de sus estándares de calidad, el mejoramiento de su productividad, la adecuación de sus actividades a las normas medioambientales y una mayor calidad de nuestros empleos y condiciones laborales. Chile debe ser conocido y respetado por la calidad de sus productos y servicios, que son el fruto de la calidad integral de sus sistemas productivos” (Frei Ruiz-Tagle, 1996, p. 9).

Para el aprovechamiento de estas oportunidades es necesaria la adecuación de las capacidades del país. Es por eso que Frei señala en su cuenta sectorial los avances que se desarrollaran en espacios como infraestructura, agricultura, mercado laboral o microempresas.

Frei inicia su cuarto mensaje presidencial, en 1997, recordando la “oportunidad histórica” del país. Esta vez, comienza con una revisión de los avances y proyectos en materias sociales: educación, salud y vivienda. Luego, se vuelca al estado del desarrollo económico del país y destaca la estabilidad macroeconómica: el nivel de crecimiento y el control de la inflación, principales hechos económicos de los primeros años de su gobierno, se justifican por la política fiscal llevada adelante por el gobierno y la integración a la economía internacional. El Presidente asevera que “nuestro crecimiento exige también expandir nuestros mercados e introducir un mayor grado de competencia mediante una creciente integración a la economía internacional. Ello concuerda con nuestra estrategia de desarrollo en la apertura económica, en la generación y aprovechamiento de nuevas ventajas competitivas y en la inserción en numerosos mercados” (Frei Ruiz-Tagle, 1997, p. 27).

Frei repasa los avances en materia de internacionalización del país, y destaca los incrementos en materia de exportaciones: el aumento de países de destino, del número de exportadores y del número de productos. Asimismo, subraya el apoyo transversal a la política de internacionalización del país, lo que se ve reflejado en el voto unánime del Congreso en favor de la Ronda Uruguay y el ingreso a la Organización Mundial del Comercio. A continuación, repasa los acuerdos logrados con Mercosur, con la Unión Europea y con Canadá, el inicio de negociaciones con México y la firma de acuerdos de protección de inversiones con más de 20 países. Este avance en materia económica se ve complementado por una activa participación en foros políticos y diplomáticos.

Al igual que en los mensajes anteriores, el recuento sectorial tiene referencias explícitas e implícitas al modelo de desarrollo basado en los mercados y en la internacionalización de nuestra economía. Así, se refuerza la necesidad de adecuar la infraestructura y la capacidad productiva en los distintos sectores económicos y áreas geográficas. Entre los desafíos pendientes, Frei retoma la necesidad de desarrollar la ciencia y la tecnología, para que ayuden a dar respuesta a las necesidades de desarrollo del país.

En 1998, en su quinto mensaje al Congreso Pleno, Frei comienza su intervención destacando la existencia de una estrategia para alcanzar el desarrollo. Dicha estrategia estará basada en el “crecimiento sostenido para abrir paso a la equidad; inversiones en educación e infraestructura para preparar al país frente a los retos del mundo globalizado; nuevos mercados para los productos y los trabajadores chilenos, y una activa política social que busca crear oportunidades para la gente y reducir las desigualdades” (Frei Ruiz-Tagle, 1998, pp. 1-2).

Frei señala que el crecimiento económico debe estar acompañado de equidad social. Tras destacar el elevado nivel de crecimiento y el control de la inflación logrado en los últimos años, repasa los principales hitos en materia de políticas de integración social, desde la infraestructura a la reforma a la justicia. Luego, da paso al balance del país, donde la globalización y la inserción al mundo tienen una importancia basal:

“Somos un país que depende de su capacidad de conducirse en un mundo que marcha aceleradamente hacia la globalización. Gracias a nuestro esfuerzo como nación, nos hemos insertado dinámicamente en esta realidad. Somos una de las economías más abiertas al mundo. Por eso nos interesan vitalmente el libre comercio y los instrumentos que lo promueven entre las naciones” (Frei Ruiz-Tagle, 1998, p. 20).

Para Frei, la capacidad de crecer de Chile está estrechamente ligada a los mercados internacionales, a su integración al mundo, y al aprovechamiento de las oportunidades que la globalización brinda: “Chile se ha hecho parte del mundo y estamos dispuestos a participar en la aventura del futuro que se abre con el próximo siglo” (Frei Ruiz-Tagle, 1998, p. 22). Pero esta aproximación requiere prepararse para nuevas formas de interacción, nuevos desafíos. Según el Presidente, “el mundo está cambiando y adquiere una nueva fisonomía. La comunicación, el comercio y las tecnologías se han globalizado. La pregunta es si estamos preparados para hacer frente a ese desafío y afianzar, así, las tareas de nuestro desarrollo más allá del 2000 (...) Por el contrario, se hace necesario fortalecer aún más la competitividad de nuestra economía. Varios de nuestros socios comerciales enfrentan hoy una seria crisis financiera, lo que acarrea momentos difíciles para el sector exportador. En este escenario, se vuelve indispensable y urgente una nueva reducción de los aranceles, para así mantener el dinamismo de dicho sector, motor del desarrollo nacional” (Frei Ruiz-Tagle, 1998, p. 22/24).

El año 1999, en medio de la crisis asiática, Frei concurre al Parlamento para entregar su última cuenta anual. Por ser su discurso final tras cinco años de gobierno, Frei lo inicia con una referencia a la oportunidad histórica que señalara en su primera alocución. Destaca que durante su gobierno, y el período de la Concertación, se ha logrado el mayor crecimiento real promedio (7,2%), con fuertes reducciones de los niveles de pobreza, inversiones en salud, vivienda, educación, justicia e infraestructura. El período 1998-1999, recalca el jefe de Estado, fue particularmente difícil en lo económico y en lo político. La detención de Augusto Pinochet en Londres y los efectos de la crisis asiática obligaron al gobierno a redestinar sus esfuerzos. Al mismo tiempo, señala otras dificultades que se han enfrentado: la sequía y la baja del precio del cobre. Por lo anterior, los números no son igualmente auspiciosos a los presentados en mensajes anteriores.

La crisis asiática es de particular importancia, pues la exposición de Chile a los mercados internacionales producto de la estrategia de desarrollo en marcha tiene como resultado que el fenómeno impacte de mayor manera a Chile que a otros países. Como dice Frei, la crisis “incidió seriamente en los precios y el dinamismo de nuestras exportaciones, y determinó un período de contracción. Los costos financieros subieron a niveles que frenaban la inversión productiva, y la incertidumbre se apoderó del espíritu de los inversionistas. Finalmente, la combinación de todos esos factores se ha traducido en aquello que quizá más directamente sienten los chilenos: el aumento del desempleo” (Frei Ruiz-Tagle, 1999, p. 6). Esta situación obligó a llevar a cabo un ajuste, con los costos económicos y sociales que una decisión de este tipo implica. Con todo, Frei destaca la capacidad de recuperación del país y el que, pese a la tentación, no se han tomado medidas populistas que puedan poner en riesgo la senda de crecimiento del país. Ello se ve reflejado, subraya, en el control de la inflación y el aumento sostenido de los ingresos reales de la población.

Al referirse al desarrollo nacional, Frei es claro al decir que “la base de todo ello reside en el crecimiento de nuestra economía” (Frei Ruiz-Tagle, 1999, p. 36). Y recuerda que el crecimiento económico es un producto del modelo de desarrollo basado en el funcionamiento de los mercados y en la internacionalización de la economía. En este sentido, Frei vuelve a destacar los esfuerzos realizados para lograr la plena integración de la agricultura a los mercados internacionales y asegura que el país defenderá los productos nacionales de los subsidios de países industrializados (Frei Ruiz-Tagle, 1999).

Uno de los puntos altos que destaca Frei en este mensaje es la inserción internacional de Chile, un fenómeno que se manifiesta en lo político, en lo cultural, en lo deportivo, en lo científico y en otras esferas. Sin embargo, donde mayor énfasis pone es en la inserción económica y comercial.

En primer lugar, Frei destaca los acuerdos alcanzados con los países de América Latina. Luego aborda el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Canadá, el primer acuerdo de este tipo obtenido con un país desarrollado, a lo que se agrega el compromiso del país con las negociaciones de un área de libre comercio en el continente americano. Finalmente, los acercamientos con Europa y Asia componen el mapa de intereses, negociaciones y acuerdos que Chile ha alcanzado en los años de gobierno democrático. Junto a esto, el Mandatario destaca los cambios en la matriz exportadora, que ha crecido y se ha diversificado con nuevos productos, empresas y mercados de destino.

Ricardo Lagos (2000 – 2006)

La elección de diciembre de 1999 y la segunda vuelta de enero de 2000, en que derrotó a Joaquín Lavín, tienen un gran impacto en el discurso inicial del Presidente, a quien le tocó enfrentar la contienda electoral más reñida desde el retorno a la democracia. La coalición de derecha había conseguido su mayor votación desde 1990 y, por lo tanto, era importante explicar rápidamente la postura del gobierno frente al modelo económico y la estrategia de crecimiento del país. “Las grandes dificultades que tuvo que vencer Lagos para ganar la presidencia y el escaso margen de diferencia que logró ante su rival, ayudó a condicionar en gran medida la actitud que él posteriormente adoptaría con respecto a la presencia de grupos tecnocráticos en su gobierno” (Silva, 2007, p. 2). El modelo económico que propone Lagos mantiene y profundiza las políticas desarrolladas por sus antecesores, donde la neutralidad del Estado y el emprendimiento son centrales en la generación de empleo y en el desarrollo económico⁶⁴.

⁶⁴ Así lo argumentaría en su primer discurso público al asumir la Presidencia, poniendo un mayor énfasis en la agregación de valor en las exportaciones: “Vamos a crecer. Sí, vamos a crecer en forma sostenida y rápida. Los que sepan crear riqueza, tendrán nuestro respaldo.... el Gobierno tiene la misión de estimular y encauzar las energías del país, no de bloquearlas. Cumpliremos nuestra palabra. La iniciativa ganará la partida a la inercia y la burocracia. De esto los chilenos pueden estar seguros. Vamos a agregar valor a nuestros productos. No queremos seguir exportando sólo el rollizo o el cobre en bruto. Vamos a sumar creatividad e inteligencia a nuestras exportaciones. Para esto necesitamos colocar más recursos de nuestro

En su primera cuenta anual ante el Congreso, el presidente Lagos destaca que su gobierno será uno de reformas para alcanzar el desarrollo. Sus tres pilares rectores: “Abrir las puertas al desarrollo, integrar al país y engrandecer el espíritu de los chilenos”(R. Lagos, 2000b, p. 6). En otras palabras, un crecimiento económico que lleve a traspasar el umbral al desarrollo, obras públicas para mejorar la conectividad, y reformas políticas que limpien el sistema político chileno de los enclaves autoritarios⁶⁵. Su rol en el retorno a la democracia y su paso por los ministerios de Educación y Obras Públicas se reflejaban en los objetivos de su período presidencial.

En relación al modelo económico, hay un mensaje claro para el sector empresarial: “La meta de esta nueva época es ampliar la libertad y la capacidad de emprender y de innovar de las personas, familias y comunidades; jamás extender el paternalismo de otrora” (R. Lagos, 2000b, p. 5). Es decir, las reformas propuestas en campaña no irán contra la capacidad de crecimiento económico proyectado y el emprendimiento.

Por primera vez se comienza hablar explícitamente sobre las medidas necesarias para el arribo a un “Chile desarrollado”. Aún enfrentando los resabios de la crisis asiática (1998), las expectativas económicas llevan a Lagos a establecer una meta precisa para el cruzar el umbral del desarrollo: “Por eso aquí hoy lo digo sin estridencia, pero con firmeza: el nuestro será el gobierno de las reformas para llevar a Chile a ser un país desarrollado el 2010” (R. Lagos, 2000b, p. 4). Esto significará crecer a niveles

potencial científico y tecnológico y vincularlo al mundo de la producción” (R. Lagos, 2000a, pp. 272-273).

⁶⁵ La expresión “enclaves autoritarios” desarrollada por Manuel Antonio Garretón se refiere a aquellos aspectos heredados de la dictadura y que influenciarán la consolidación de la democracia, creando incluso riesgos de reversibilidad de la propia transición. Para este autor, estos enclaves pueden ser: institucionales (Constitución, leyes y otros), “actorales” (Fuerzas Armadas con poder de veto, una derecha no democrática y otros), socioculturales (valores autoritarios, conformismo, y temas afines) o ético-simbólicos (problemas de derechos humanos no resueltos), y las estrategias frente a ellos pueden ser de diversos tipos (legales, presión, etcétera) (Garretón, 1989).

sostenidos durante su gobierno en números más altos de lo que mostraba el año anterior⁶⁶.

Se mantiene como un objetivo de la política comercial la profundización de la liberalización comercial, consolidando la relación con los principales socios (Estados Unidos, Unión Europea y China) y trazando como meta la firma de nuevos tratados comerciales (R. Lagos, 2000b). El sector exportador privado, como lo dijo Aylwin en su momento, se observa como el eje central del crecimiento chileno.

La fórmula para un mayor crecimiento en los años venideros vendrá de la mano del incremento en la productividad del país. Al agregar valor a los bienes y servicios chilenos, se obtendrán empleos mejor remunerados: "...Necesitamos mantener un alto crecimiento para generar empleos dignos y cada vez mejor remunerados. Este es nuestro objetivo, y seremos firmes en él. Mejorar remuneraciones se hace de una sola forma: aumentando la productividad de los trabajadores en cada una de nuestras empresas" (R. Lagos, 2000b, p. 9). Para esto, incrementar el presupuesto destinado a la ciencia y la tecnología resulta fundamental. Sin embargo es una meta que no será lograda en su período presidencial ni en los venideros:

"...en mi gobierno vamos a doblar los recursos en ciencia y tecnología hasta alcanzar una cifra superior al 1% del Producto Interno Bruto como forma básica de poder abordar esta importante tarea. Y lo tenemos que hacer de tal manera de asegurarnos que este tremendo esfuerzo llegue a todas las regiones del país, no sólo a las principales universidades en los principales centros de nuestras regiones más importantes" (R. Lagos, 2000b, p. 19).

⁶⁶ Si bien para este período el porcentaje de las exportaciones chilenas destinadas a los "tigres asiáticos" correspondía a un 7%, el impacto también se vería en las exportaciones destinadas a los países de América Latina que también fueron fuertemente afectadas. De acuerdo a Esquivel and Larraín (1999), Chile enfrentaba la mayor exposición de América Latina frente a la crisis de los mercados asiáticos debido a que sus exportaciones dependían fuertemente de productos primarios.

La política exterior se centra en la capacidad de suscribir acuerdos de liberalización económica con los principales mercados. En segundo lugar, se asocia a la política y la modernización de la defensa del país. Finalmente, Lagos intenta proponer un nuevo acercamiento a América Latina y una mayor participación del país en los foros internacionales para incrementar el peso relativo de Chile y la región en las decisiones mundiales. El Presidente señala que “hoy día hay un nuevo debate, tenemos capacidad para participar en él o seremos simplemente meros espectadores (...) ese es el desafío principal que nos obliga a plantear una política de defensa y de relaciones exteriores diferente a la que tuvimos en el siglo XX. Cuando hablo de una política en estas áreas para el siglo XXI, tiene que ver con el cambio fundamental que ha tenido la economía y la inserción de Chile en el mundo” (R. Lagos, 2000b, pp. 28-29).

El segundo año de gobierno de Lagos revela un potente cambio respecto de la generación de expectativas por el nivel económico, dada la evolución de los índices de crecimiento. Se mantienen los objetivos, pero se matizan las metas relativas al umbral del desarrollo:

“Soy el primero en reconocer que hemos tenido dificultades.⁶⁷ Ni la economía mundial, ni la nuestra, reaccionaron como lo habíamos proyectado. El mundo vive un cambio estructural de enormes proporciones que frustró las proyecciones de crecimiento en todos los continentes. Con esto, el empleo no creció como esperábamos. Esto es fuente de aflicción, en especial para los más desfavorecidos” (R. Lagos, 2001, p. 1).

⁶⁷ De ahí que el propio Ministro de Hacienda explicara que el principal motivo de la volatilidad del crecimiento chileno estaba, justamente, en los factores externos que influyen en nuestra economía. Ello, a pesar de que ya se había vivido el período más fuerte de la crisis. Al año siguiente se vería que como resultado de los bajos precios del cobre y la crisis, las proyecciones de crecimiento no serían las esperadas por el Presidente. Por lo tanto, se da una mayor importancia en el discurso al manejo macroeconómico, a los ajustes fiscales y a las políticas para la atracción de inversión extranjera directa.

Esto instala como objetivo principal la obtención de inversión extranjera y una mayor participación de las exportaciones de Chile en el mundo. Por lo tanto, se anuncia una reforma al mercado de capitales para la atracción de nueva inversión, que se inserta en la “estrategia nacional para competir en el mundo” y la cual considera la participación público y privada para el logro de los objetivos. Lagos convocó así “a todos los actores sociales y políticos, a empresarios, trabajadores, profesionales, gremios, académicos, estudiantes, partidos políticos, a sumarse a esta estrategia que permitirá competir con éxito y dar un nuevo impulso al crecimiento” (R. Lagos, 2001, p. 16).

En términos de política exterior, una de las principales metas es lograr eliminar las barreras al comercio para mejorar la competitividad del país. Esto no sólo apunta a las exportaciones de bienes primarios, sino que también intenta enfocarse en las capacidades del conocimiento y la innovación:

“...Hemos apostado a que Chile es capaz de insertarse en el mundo con nuestra gente, con nuestra creatividad. De nuestra capacidad de alcanzar alianzas comerciales provechosas se juega una parte importante del bienestar futuro de nuestra población. En este contexto se explica la importancia de la gira que realicé hace algunas semanas a Estados Unidos, Francia y Canadá, donde confirmé que son pocos los países que se atreven a emprender simultáneamente negociaciones para alcanzar Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos y con la Unión Europea. Pero a veces el atrevimiento es recompensado, y de hecho estamos avanzando” (R. Lagos, 2001, p. 17).

En su tercer año de mandato, el panorama económico de 2002 lleva a Lagos a describir más los logros a largo plazo que los resultados económicos de los primeros dos años. Destaca el rol central del sector externo en el crecimiento económico. Pero, al abordar el freno en las exportaciones nacionales, subraya la vulnerabilidad económica de

Chile frente a las crisis internacionales, aun cuando el manejo macroeconómico puede atenuar los impactos:

“Nuestro potencial de crecimiento económico está allá afuera, en los mercados internacionales. Hoy más del 64,5% del producto de Chile está compuesto por lo que exportamos y por lo que importamos en bienes y servicios, es un país tremendamente abierto, por eso, nuestro destino está en la capacidad de competir allí. Para Chile, en consecuencia, la globalización no es una opción, es una necesidad y es una oportunidad. Querámoslo o no, ya vivimos en un mundo fuertemente entrelazado (...) Cuando los vientos internacionales son favorables, nuestro país recibe un impulso para avanzar más rápido; cuando la situación en el mundo es negativa, surgen fuertes obstáculos para nuestro desarrollo y bienestar” (R. Lagos, 2002, p. 3).

La atracción de inversión y la apertura comercial a través de la firma de tratados internacionales sigue siendo un tema primordial en la política comercial, donde se enfatizan las negociaciones para alcanzar tratados de libre comercio con EE.UU. y Corea del Sur. Ambos objetivos son identificados como básicos para el incremento de la productividad.

En la política exterior hay un mayor énfasis en la postura política de Chile frente a los sucesos internacionales, en gran medida motivado por los atentados terroristas contra Estados Unidos perpetrados por Al Qaeda el año anterior y por las medidas interestatales frente al terrorismo. Por tanto, la política exterior se vuelca a la defensa nacional, a la firma de tratados comerciales y a la participación de Chile en foros multilaterales.

En 2003, el cuarto mensaje del Presidente Lagos comienza con una referencia a los escándalos de corrupción y sobresueldos del año anterior. Destaca la aprobación de

leyes destinadas a fijar remuneraciones de funciones críticas, el Nuevo Trato y las Compras Públicas, entre otras, como forma de dejar atrás este episodio. Pero también se refiere al Chile del futuro. Utilizando información del Censo de 2002, Lagos muestra cómo el país ha cambiado en términos económicos y sociales.

Luego, el Mandatario retoma la tradición de señalar el espacio que Chile ocupa en el concierto internacional. Destaca la firma de acuerdos de libre comercio con Corea del Sur y con los países de EFTA⁶⁸, los que se suman a los ya firmados. El Presidente asegura que “estos acuerdos, que serán seguidos por otros, son una sólida garantía para nuestro desarrollo. Las oportunidades que se abren son enormes. Cuando la economía mundial entre en un ciclo ascendente estaremos preparados para no dejar escapar estas nuevas oportunidades” (R. Lagos, 2003, p. 4).

Cuando Lagos analiza el estado económico del país, señala los problemas a los cuales Chile ha debido enfrentarse: “La guerra, la desaceleración del crecimiento de nuestros socios comerciales, los vaivenes del precio del petróleo han sometido a la economía mundial a nuevas oleadas de inestabilidad e incertidumbre” (R. Lagos, 2003, p. 6). Pero a pesar de este escenario, dice el Presidente, es justamente el sector externo el que ha sido el motor del crecimiento económico. Y afirma esperar que así siga ocurriendo.

En este discurso por primera vez se comienza a hablar de Chile como una plataforma de inversiones, enfoque que se mantendrá en el gobierno siguiente: “Se aprobó la Ley de Plataforma de Inversión, que incluye incentivos para que grandes empresas internacionales se instalen en Chile (...) Eso es hacer realidad una plataforma de inversiones. Esto se refiere también a la capacidad de un país que permite con reglas claras, fijas, estables, dar seguridad” (R. Lagos, 2003, pp. 6-7).

⁶⁸ Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA por sus siglas en inglés *European Free Trade Association*). Está integrada por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

Asimismo, la agenda pro-crecimiento se basa en fortalecer la competitividad de las empresas, permitiéndoles modernizar sus tareas. En este contexto, se refuerza el modelo de desarrollo. Lagos afirma que “para que nuestro país avance a tranco firme hacia el desarrollo, necesitamos alentar más inversiones nacionales y extranjeras; reforzar más las diversas formas de asociación entre Estado y el sector privado; estimular más el espíritu emprendedor de los grandes, medianos y pequeños empresarios; generar más espacios para la creatividad de nuestros trabajadores” (R. Lagos, 2003, p. 19).

El 2004 Lagos comienza su discurso resaltando que la economía chilena se recupera del período más duro de la crisis y que retoma la senda de crecimiento. Asimismo, destaca desde el inicio la importancia de la inserción internacional del país, en foros políticos y económicos: “No hemos descansado un instante en abrirle un mayor espacio a Chile en este mundo global del siglo XXI” (R. Lagos, 2004, p. 2).

Nuevamente, el jefe de Estado releva el aumento de las exportaciones de las industrias tradicionales, en coherencia con la agenda “pro-crecimiento”, la cual se concentra en incrementar los volúmenes de exportaciones en el sector primario en los mercados consolidados (por ejemplo, el sector agropecuario, la industria acuícola, los salmones y el trigo). En esa línea, Lagos presenta la idea de Chile convertido en una potencia agro-exportadora en un plazo de 10 años:

“Las exportaciones están deviniendo en el motor de nuestro crecimiento. Aumentaron un 16 por ciento el año 2003, superando los 21 mil millones de dólares. Nuestros productos se diversifican y penetran en distintos mercados. Este año será todavía mejor.

(...) Esto es diversificar la demanda para su producción e incorporarse igualmente a los mercados externos. Este es el desafío, entonces, de cómo materializamos estas potencialidades. Cómo fortalecemos nuestra condición de abastecedores confiables de alimentos de calidad, capaces de cumplir con los estándares más exigentes. De aquí a diez años Chile tiene que ser una potencia agro-exportadora, con presencia diversificada en los más importantes mercados mundiales” (R. Lagos, 2004, p. 4).

Para conseguir los necesarios incrementos en la productividad, en este discurso por primera vez se comienzan a utilizar los conceptos de innovación para el desarrollo científico y tecnológico e innovación para el crecimiento. Un tema que se refiere, en palabras del Presidente, a la generación de “capital humano altamente calificado y, al mismo tiempo que potenciar la capacidad de investigación y el acceso al conocimiento más avanzado” (R. Lagos, 2004, p. 5).

Para el Gobierno es importante que el mundo privado se involucre en este cambio con una mayor participación en la inversión necesaria para poder aplicar estos avances, así como en la cooperación con el sector público. De acuerdo a Lagos, “se hace necesario construir una mejor relación entre el mundo de la investigación y el mundo de la empresa. Ello es imprescindible para que los avances científicos tengan impacto productivo” (R. Lagos, 2004, p. 5).

También por primera vez en un mensaje de este tipo, Lagos habla explícitamente de la agregación de valor en bienes y servicios asociados a las industrias primarias consolidadas. Así, la combinación de conocimiento y el potencial exportador de la innovación nacional se presentan como un requisito necesario para alcanzar el desarrollo. Justamente, ese año se crea el Consejo Nacional para la Innovación para el Desarrollo. Lagos describe el tema de la siguiente manera:

“Y la soberanía en el siglo XXI es el conocimiento y la tecnología para nuestra fruta y nuestros vinos; para nuestros salmones, para cada uno de nuestros productos de exportación. Digámoslo con claridad: dejaremos de exportar cerezas y duraznos y vamos a estar exportando algo que se llama cereza y durazno, protegido con una patente del ADN con el cual lo estamos produciendo. Ese va a ser el ritmo del futuro y a eso tenemos que ser capaces de llegar. Y por eso entonces me parece tan importante que el recurso no renovable es lo que nos permite generar el capital a partir del cual podemos seguir siendo un país que marca el ritmo entre los países” (R. Lagos, 2004, p. 5).

Otro pilar del discurso de Lagos es la difusión de las tecnologías de la información. El Presidente destaca el impulso dado para digitalizar la vida pública, a través de la creación de portales web y de la puesta en marcha de servicios de trámites en línea, pero también subraya la necesidad de alfabetizar y conectar a la población. Para Lagos, los servicios asociados al mundo digital son un camino al desarrollo.

Al finalizar su mensaje, queda de manifiesto la importancia que tiene el sector externo en el desarrollo nacional desde la perspectiva de Lagos: “¡Chile tiene que aprovechar las oportunidades magníficas que se abren gracias a nuestra inserción en el mundo que hemos conquistado!” (R. Lagos, 2004, p. 20).

El último mensaje presidencial de Lagos, el año 2005, se inicia con una apología al nuevo Chile, donde la inserción internacional de la economía pasa a ser uno de los factores que determinan al país: “Entramos al mundo por la puerta ancha. Chile es un país de fronteras abiertas, que se relaciona económica, política y culturalmente con todos. Chile es admirado y respetado en todos los rincones de la tierra” (R. Lagos, 2005, p. 1).

Lagos comienza su cuenta pública con un repaso de los temas económicos, con la idea de que se ha retomado la senda de crecimiento. “Sí, hemos retomado la senda del crecimiento. Con fuerza y con solidez. Porque lo hicimos bien en los años difíciles es que hoy día podemos sostener que el crecimiento de nuestra economía es alto, sólido y sustentable” (R. Lagos, 2005, p. 2). Pero, reconoce que este crecimiento debe estar respaldado por inversión, “pero no de cualquier tipo” (R. Lagos, 2005, p. 2). Entre los aspectos que destaca Lagos están el uso de la regla de superávit estructural y los esfuerzos de asociación con distintas economías del mundo.

En materia internacional, Lagos destaca al final de su gobierno la importancia de las relaciones con los países del hemisferio, en particular por la candidatura de su Ministro del Interior, José Miguel Insulza a la Organización de Estados Americanos (OEA). Asimismo, repasa la importancia de los acuerdos comerciales para el país, y su estado de avance: “Seguimos trabajando intensamente por fortalecer nuestras relaciones vecinales impulsando el Acuerdo de Libre Comercio con Perú y los acuerdos de conectividad de infraestructura con Brasil y con Argentina. Los resultados de los Tratados de Libre Comercio con Europa, Estados Unidos y Corea del Sur, todos los sabemos, son altamente beneficiosos para Chile. En este mismo sentido, estamos prontos a concluir los acuerdos con Nueva Zelanda, Singapur y Brunei; estamos construyendo un acuerdo con los grandes países emergentes del Asia, como China e India; y tenemos conversaciones iniciadas con Japón” (R. Lagos, 2005, pp. 19-20).

Lagos cierra su mensaje recordando la importancia de lo internacional en el desarrollo nacional: “Porque estamos convencidos que el crecimiento económico y el enriquecimiento cultural se hace abriéndose al mundo, no cerrándose a él. Los países como el nuestro, más bien pequeños no pueden progresar sin llegar a mercados grandes. Las identidades culturales no pueden progresar si no es en el diálogo, incluso en el debate, con otras culturas. El aislamiento es la negación del progreso. Los aislacionismos, los fundamentalismos, son la negación del progreso. Son cerrados al

diálogo y a la razón del otro. Son, en definitiva, el temor que se tiene a la diversidad del otro” (R. Lagos, 2005, p. 22).

Michelle Bachelet (2006 – 2010)

El discurso del primer año de mandato de la Presidenta Michelle Bachelet tiene cuatro ejes fundamentales. Estos se mantendrán a nivel discursivo durante su administración, pero variarán en su importancia a medida que se presentan escenarios coyunturales internos y externos, como la crisis financiera internacional y la crisis del transporte público en Santiago (Transantiago), lo que desplaza las prioridades. En esta primera oportunidad, la Presidenta afirma:

“La primera transformación se centra en el sistema de previsión. Sin pensiones dignas y seguras no puede haber una vejez tranquila. La segunda transformación ocurrirá en la educación: necesitamos más salas cunas y jardines para los más pequeños, y escuelas y liceos de mayor calidad para los niños y niñas más grandes. La tercera transformación tiene que ver con innovación y emprendimiento: una nueva política de desarrollo para el crecimiento. La cuarta transformación nos permitirá tener barrios amables, con calidad de vida para las personas” (Bachelet, 2006, p. 3).

Esta nueva política de desarrollo para el crecimiento implicará también un nuevo rol del Estado en el mercado Y la Presidenta tiene una visión más explícita respecto de la participación del Estado en aliviar las fallas del mercado:

”Sobre este punto se han librado muchas batallas ideológicas y no siempre fructíferas. En las décadas de los 50 y los 60 algunos argumentaban que sólo la planificación centralizada redundaría en mayor productividad y crecimiento. En décadas posteriores otros sostenían que bastaba con dejar funcionar al mercado

para que los privados aprovecharan cada oportunidad de innovación. Hoy, ambos enfoques extremos están desacreditados.

(...) Nadie duda que son las personas, respondiendo a incentivos del mercado, las que llevan a cabo el grueso de la innovación productiva. Pero así como el mercado tiene grandes logros, también a veces falla. Puede ocurrir que los incentivos privados no sean suficientes para que se concrete la inversión socialmente deseable, o que esa inversión no ocurra por una falta de coordinación entre los privados (...) Por eso existe gran consenso hoy en que los países necesitan una política de innovación y desarrollo. Una política activa, de colaboración público-privada, en que participen las empresas, las universidades, los centros de investigación y las agencias estatales a través de estímulos focalizados. No basta con otorgar beneficios tributarios, como sostienen algunos” (Bachelet, 2006, p. 5).

La idea no es modificar el modelo económico, ni el rol central de los privados en el crecimiento. El Gobierno presenta una posición similar a sus antecesores, en cuanto la neutralidad del Estado como un elemento fundamental en los asuntos económicos para tener crecimiento en una economía “moderna”. Sin embargo, la utilización de la frase “crecimiento económico moderno” no es una mera elección de palabras, sino que responde a una mirada del desarrollo productivo del país. Un asunto que ya había elaborado bastante el ex ministro de Hacienda y entonces ministro de Relaciones Exteriores Alejandro Foxley. El tema remite a un Estado que pone el foco en la empresa privada, pero también un Estado no neutral -como venía ocurriendo en forma previa a la llegada de la democracia-, sino capaz de emprender políticas activas para diversificar la canasta productiva de manera horizontal y vertical en el valor agregado. Por cierto, una visión que implica cierta selectividad en sectores y productos en los que Chile presente ventajas competitivas, y que busca generar innovación, nuevos productos y servicios desde el sector privado, pero con apoyo del Estado. Todo, con un mayor respaldo de la

marca de Chile, en un proceso que incrementa los aportes al desarrollo de la imagen país.

Hay una idea explícita de incrementar las exportaciones no sólo en bienes, sino en los servicios asociados a dichas exportaciones de alto potencial. En palabras de la Presidenta: “Subir la productividad también implica innovar. Introducir nuevos productos y añadir tecnología a nuestras exportaciones. Quiero un país en que no sólo exportemos cobre, sino software para la minería; no sólo fruta, sino técnicas para empacar y preservar los alimentos; no sólo salmones, sino vacunas para prevenir las enfermedades de los peces” (Bachelet, 2006, p. 5).

Se comienza a materializar la iniciativa del último año del Presidente Lagos, creándose el Fondo de Innovación para la Competitividad. Bachelet dice que “este proyecto deposita en un Consejo de Innovación para la Competitividad la responsabilidad de formular y sugerir a la Presidenta de la República una estrategia de largo plazo y de proponer anualmente los usos del fondo (recaudados por el Impuesto Específico a la Minería)” (Bachelet, 2006, p. 5)

También se repite la meta del ex Presidente Lagos en torno al gasto en investigación y desarrollo, y la necesidad de reorganizar institucionalmente los esfuerzos para mejorar la productividad: “El sector público aumentará en un 50 por ciento su gasto en investigación y desarrollo y nuestra meta es que para el Bicentenario el país destine más del uno por ciento del Producto Interno Bruto a investigación y desarrollo, y que una parte muy importante de este gasto venga de las empresas, tal como ocurre en los países avanzados (...) Modernizaremos las instituciones para ponerlas a la altura de este reto. Chile tiene hoy más de 30 programas o agencias públicas de fomento productivo, muchos de ellos bien evaluados. Pero existe poca coordinación, duplicación de funciones y una presencia insuficiente en regiones” (Bachelet, 2006, pp. 5-6).

Por primera vez se habla de la necesidad de exportar servicios desde alianzas público-privadas, como una fuente de exportaciones de mayor valor agregado y mejores remuneraciones: “Redoblabremos los esfuerzos para hacer de Chile una plataforma exportadora de servicios, especialmente a América Latina. Nuestros logros en exportación de bienes ahora los debemos complementar exportando servicios, ya sean de ingeniería y construcción, financieros o informáticos, transportes o telecomunicaciones” (Bachelet, 2006, p. 6). Se trata de una idea que da una gran importancia a la alianza público-privada en torno al fomento productivo, a la que se deben sumar las universidades y las organizaciones no gubernamentales.

A diferencia de otros mandatarios, Bachelet no destaca especialmente la internacionalización del país durante este discurso. Si bien hacia el final tiene palabras para la situación actual de las relaciones exteriores de Chile, no le asigna el peso que el tema tuvo en los años anteriores. La Mandataria señala que “sin descuidar las tareas globales, ni la profundización de nuestros lazos económicos internacionales, mi gobierno dará prioridad a nuestra política regional y vecinal, especialmente en un período en el cual parece haberse iniciado un debate acerca del futuro de la integración regional” (Bachelet, 2006, p. 19). El centro del mensaje en materia internacional está mucho más cargado hacia temas como la labor política de Chile, por ejemplo, en Haití, antes que al proceso de inserción económica.

En su segundo año, la Presidenta destaca la necesidad de mejorar la competitividad para convertir a Chile en una potencia alimentaria: “(...) El desafío de consolidar a Chile como potencia agroalimentaria a nivel mundial está al alcance de la mano” (Bachelet, 2007, p. 27). Se trata de una meta que no volverá a ser destacada durante los años siguientes debido a la baja en los precios de los alimentos, a raíz de la crisis alimentaria y la especulación en las materias primas (incluido el cobre).

En este Mensaje, el rol del Estado en la promoción de ciertos sectores exportadores se centra en la creación de cinco consorcios tecnológicos empresariales, en potenciar las campañas de imagen país en el extranjero y en el incremento en las becas para profesionales en el extranjero. No es todo: así como se habla de la capacidad para ser una potencia alimentaria, también se apuesta por ser una potencia turística (Bachelet, 2007).

Bachelet destaca el ingreso de Chile a la OCDE y el alto precio del cobre, pero es cauta al señalar que no se deben repetir ciertas situaciones y que hay que administrar de manera correcta los ingresos provenientes del metal rojo. “Con esa austeridad, que es tan propia de nuestro carácter nacional, estamos administrando los mayores ingresos. Con audacia, pero sin imprudencia” (Bachelet, 2007, p. 5). Así, el concepto del balance estructural toma fuerza. Luego, Bachelet da especial importancia al desarrollo tecnológico, a la innovación y al emprendimiento.

Tras destacar su antiguo rol como Ministra de Defensa, Bachelet liga la defensa nacional con la política exterior, donde destaca la presencia de Chile en la misión de paz en Haití.

Además de señalar los avances en materia de negociaciones, al abordar la inserción económica internacional Bachelet se detiene a reflexionar sobre la necesidad de aprovechar esta extensa red de acuerdos y el rol de las alianzas público-privadas. Agrega que “el desafío de hoy es aprovechar las oportunidades que nos abre la red global de acuerdos que hemos construido y que nos une con 56 países. En esta nueva etapa, la alianza público-privada será más importante que antes, porque son los grandes, medianos, pequeños y micro empresarios chilenos los que deberán salir a conquistar los mercados que hemos abierto y llevar adelante las alianzas que sean necesarias para insertarse exitosamente en ellos” (Bachelet, 2007, pp. 38-39).

El año 2008, el aspecto económico más relevante del discurso presidencial es el económico, debido al impacto que genera en el país la crisis financiera internacional y la crisis alimentaria. El foco se concentra en el impacto que en las exportaciones y en las medidas macroeconómicas que se tomarán para enfrentarlas:

“El menor crecimiento externo y la fuerte caída del dólar en los mercados mundiales constituyen un desafío, en primer lugar, para nuestros exportadores. Las exportaciones son fuente clave de dinamismo y empleo. Por eso quiero decirles a los emprendedores y trabajadores del sector exportador: seguiremos apoyándolos porque creemos en ustedes. Hemos desarrollado programas especiales de crédito para exportadores. Hoy pueden declarar y pagar sus impuestos en dólares. Los ahorros fiscales en moneda extranjera y la acumulación de reservas por parte del Banco Central hacen una contribución crucial. Pero sabemos que tenemos que hacer más. Seguiremos trabajando con todas las herramientas para garantizar la competitividad. Un gran punto de partida es nuestra imagen en el extranjero” (Bachelet, 2008, p. 4).

Al igual que en los gobiernos anteriores, en el centro de la estrategia se ubican las exportaciones y el emprendimiento, mientras que la imagen país se convierte en un objetivo clave para fortalecer. La participación con el sector privado, la atracción de la inversión y la agregación de valor se constituyen en un eje para el desarrollo de un gran salto en “la imagen de Chile en el exterior, aumentando el valor y venta de nuestros productos, prestigiando las inversiones chilenas y atrayendo al inversionista y al turista extranjero” (Bachelet, 2008, p. 5). Así, la imagen país como una herramienta para la modernización de la economía tomará forma en esfuerzos concretos de política pública, trabajando con sectores específicos y con la marca país como un paraguas de las exportaciones chilenas:

”Y con el gran salto de 2009, el presupuesto de imagen país alcanzará los 40 millones de dólares. Habremos aumentado los recursos disponibles más de diez veces en menos de tres años. Junto a ello, impulsaremos una reforma de fondo de las entidades públicas que llevan las relaciones comerciales de Chile con el resto del mundo. Porque necesitamos una institucionalidad acorde con los tiempos, ágil y moderna, que reciba aportes públicos y privados. En un mundo donde el cambio no conoce pausas, tampoco puede haber pausas en nuestra propia modernización” (Bachelet, 2008, p. 5).

Los servicios financieros son destacados como un área emergente dentro de la promoción de sectores específicos. La Presidenta anuncia que se desarrollarán nuevos instrumentos de crédito y que se profundizarán los mercados de capitales nacionales y su integración internacional. Con el fin de estimular la inserción de los bienes y servicios chilenos en el exterior, se promoverá un aumento en la productividad y se desarrollarán para ese efecto políticas en tres áreas claves: formación de personas, el conocimiento científico y el emprendimiento (Bachelet, 2008). En palabras de la Presidenta:

“¿Cómo lograrlo? La lección de los países exitosos es clara: Más ciencia, tecnología e innovación. Por eso planteé en este mismo salón el año 2006 que mi gobierno sentaría las bases de una nueva política de desarrollo. Un objetivo central para estos dos años será construir un sistema nacional de innovación como el que tienen las sociedades más avanzadas que han logrado dar un salto al desarrollo (...) Ahora, la innovación no es gratis. Por algo en 2008 aumentamos en doce por ciento los recursos públicos disponibles y volveremos a hacerlo con fuerza el año 2009” (Bachelet, 2008, p. 8).

Asimismo, Bachelet reafirma el rol del Estado en el desarrollo productivo como un mecanismo de entrada a la llamada “segunda fase del proceso exportador”:

“Ahora, para desarrollar productos nuevos también hay que hacer apuestas nuevas. Haremos apuestas informadas y selectivas, como lo han hecho Finlandia, Australia o los países asiáticos. Chile tiene ventajas en sus recursos naturales. En estos clústeres, de norte a sur del país, combinaremos las tremendas riquezas naturales de Chile con la destreza y creatividad de nuestra gente. Me refiero a la minería, a los servicios globales, la industria alimentaria, la acuicultura y el turismo de intereses especiales. ¡Estos son los polos de desarrollo que vamos a impulsar!” (Bachelet, 2008, p. 11).

Bachelet hace un balance positivo en materia de política exterior. Afirma que “nuestra política exterior ha acompañado el éxito del país en estos años. La apuesta de inserción política y comercial que hicimos a partir del año noventa ha sido sin duda acertada” (Bachelet, 2008, p. 16). Pero, también señala los desafíos que esto implica:

“Nuestra política exterior pasa ahora a una nueva etapa. Si ya nos hemos insertado en el mundo exitosamente, ahora nuestra política exterior debe hacerse cargo de nuevos desafíos. Tenemos que insertarnos activamente en el mundo globalizado y transformar este nuevo mundo en fuente de oportunidades, y no causa de inequidades. Para ello, debemos involucrarnos activamente en la generación de los acuerdos internacionales que permitan moldear el siglo 21” (Bachelet, 2008, p. 17).

En esta línea, la jefa de Estado destaca los esfuerzos por fortalecer el comercio intrarregional a través de acuerdos y la creación de corredores regionales. Por eso, las relaciones con América Latina son una prioridad, en particular tomando en consideración la demanda presentada por Perú ante la Corte Internacional de Justicia por la delimitación marítima.

El año 2009 los estragos de la crisis financiera internacional son claros a nivel mundial. Por tanto, el primer objetivo de este año es “trabajar para superar la crisis económica internacional y retomar pronto la senda del crecimiento sostenido. Segundo, trabajar para que no sean las personas las que sufran los rigores de una crisis que ellas no provocaron y para que podamos consolidar la matriz de protección social que hemos comprometido. Y tercero, trabajar para que el país salga fortalecido de este momento de adversidad, construyendo las bases de un modelo de desarrollo más dinámico, inclusivo y sustentable” (Bachelet, 2009, pp. 4-5).

La innovación y el emprendimiento se mantienen como una meta a pesar de la crisis. La apuesta por sectores estratégicos se conserva, y en consecuencia se anuncia un incremento del 20% en el presupuesto asignado a innovación. En cuanto a las políticas de selectividad de sectores, la Presidenta es clara:

“La política de desarrollo no puede ser neutral. Incentivaremos aquellos nichos donde nos puede ir mejor. El golpe de timón se dio a fines del gobierno pasado y lo hemos profundizado en éste, cuando decidimos optar por una serie de clúster productivos, los que hoy empiezan a mostrar sus frutos⁶⁹” (Bachelet, 2009, p. 29)

Tal y como ocurrió al final del gobierno de Lagos, en este discurso se subraya que el potencial de Chile como exportador de servicios financieros acentúa la necesidad de reformar la institucionalidad para facilitar el intercambio en dicho sector: “Se reforma la ley de mercado de capitales I y II, se desarrolla la iniciativa ProCrédito (...) y

⁶⁹ El objetivo es incentivar los servicios globales u *offshoring* mediante *el aumento de* las becas de inglés para técnicos y profesionales de todo el país a dos mil cupos. Se fomentará la capacitación de alta tecnología y el desarrollo de la conectividad digital. En Minería, se pone en marcha un total de 29 proyectos, por más de ocho mil 200 millones de pesos, y se gestionará la instalación en Chile de un centro de investigación de excelencia. En el clúster alimentario, se reforzarán áreas de inocuidad, de mejoramiento genético, de agricultura de precisión, de conectividad digital y de competencias laborales de los trabajadores. En el sector turismo, se pondrán en marcha 36 iniciativas para mejorar la oferta de destinos y servicios, además de mil 500 becas de inglés exclusivas para personas que trabajen en el área. En la industria acuícola se seguirá apostando por la diversificación de especies y un manejo sustentable, con estándares más altos en materia sanitaria, ambiental y laboral (Bachelet, 2009).

se refuerza el capital semilla y la securitización para financiar empresas emergentes, dando más liquidez al mercado de bonos, que hoy, incluso en medio de la crisis, vive una especie de boom e integrado mejor a nuestro mercado con el resto del mundo” (Bachelet, 2009, p. 23).

La apuesta por determinados sectores productivos y la intervención del Estado en las actividades económicas llevan a la Presidenta a explicitar su mirada frente al modelo de desarrollo, la cual no se aleja del emprendimiento ni deja el foco del sector privado:

“Pero hay algo más. Y sé que podría sonar contradictorio, pero no lo es: Necesitaremos más mercado y necesitaremos más Estado. Mejor mercado y mejor Estado. Porque en la nueva economía, mercado y Estado no son antónimos. La crisis externa no sólo hizo patente la insuficiencia del *laissez-faire* y la necesidad de estrictas normas en los mercados financieros. Pero también hizo patente la incapacidad regulatoria de algunos Estados, ya sea por desidia o por intereses creados. Por eso se requiere más información. Por eso se requiere más competencia. Por eso se requiere un Estado moderno y atento a las fallas” (Bachelet, 2009, p. 29).

Sebastián Piñera (2010 – 2014)

El primer gobierno de la coalición de derecha, liderado por el Presidente Sebastián Piñera, hará del crecimiento económico y del empleo su objetivo central. Su primera cuenta anual es compleja en torno a las políticas económicas debido a que la recaudación fiscal está condicionada por el proceso de reconstrucción tras el terremoto y tsunami que devastó extensas zonas del centro sur del país. No obstante, el Presidente es optimista respecto del manejo macroeconómico que el país desplegó ante la crisis financiera internacional, a tal punto que afirma: “Antes que esta década concluya, Chile habrá alcanzado el desarrollo y superado la pobreza” (Piñera, 2010, p. 1).

Al igual que en los gobiernos anteriores, el primer mensaje de Piñera subraya que mejorar la productividad, el empleo, la inversión y el emprendimiento son requisitos imprescindibles para recuperar la senda del crecimiento:

“Derrotar la pobreza y multiplicar las oportunidades. Por eso Chile necesita, y con urgencia, volver a crecer. Crecer con fuerza y en forma sustentable (...) Crecer como crecimos durante gran parte de la década de los 90 (...) Desgraciadamente, a partir del 98 las cosas cambiaron, y para mal. Ese año iniciamos un largo período de 12 años de vacas flacas. Nuestra tasa de crecimiento se redujo a menos de la mitad, quedando por debajo del promedio mundial. La creación de empleos cayó a sólo 109 mil por año. El crecimiento de la formación bruta de capital se derrumbó a un tercio. Y en los últimos cuatro años, la productividad, en lugar de crecer, se contrajo, pasando a ser un lastre en vez de un motor del crecimiento. De mantenerse esta tendencia, la meta de alcanzar el desarrollo se postergaría hasta el 2030” (Piñera, 2010, pp. 12-13).

La agenda de crecimiento presupuesta una inversión “desde un 22% a un 28% del PIB, a través de incentivos tributarios, como la exención del impuesto de primera categoría sobre utilidades reinvertidas para las PYMES, la reducción a la mitad de impuesto de timbres y estampillas, y otras iniciativas (...) Estamos creando un mecanismo de ventanilla única para agilizar la creación de empresas, facilitar a los exportadores el acceso a los mercados externos y fortalecer la inversión” (Piñera, 2010, p. 13).

Al igual que en los gobiernos anteriores, la necesidad de incrementar el presupuesto del PIB asignado a ciencia y tecnología se manifiesta como un asunto urgente para mejorar la productividad y el emprendimiento. De esta manera, se aumentará del “0,7% a 1,5% del PIB la inversión en ciencia y tecnología, con alianzas y

esfuerzos compartidos entre el Estado, las universidades e institutos y la empresa privada” (Piñera, 2010, p. 14).

Las metas en torno al emprendimiento son claras y se propone generar 100.000 nuevos emprendimientos en los próximos 4 años. Respecto del rol del Estado, el mensaje presidencial también instala la necesidad mantener la neutralidad. Tampoco hay apuestas por sectores específicos que hagan de la economía un ejercicio ineficiente, sino que se opta por un énfasis en su modernización, transparencia y eficiencia.

La política exterior está marcada por los mismos elementos del periodo presidencial anterior. Es decir, una mantención de los principios, un mayor diálogo con América Latina y la profundización del esfuerzo en los mercados de exportación de bienes más importantes: Estados Unidos y la Unión Europea. Al igual que en el gobierno de Bachelet, se da énfasis a la promoción de servicios turísticos hacia el mundo.

Asimismo, se insiste en la necesidad de un mayor protagonismo de Chile en los foros multilaterales y un mayor diálogo con América Latina para temas mundiales. En palabras del Presidente:

“Durante nuestro gobierno vamos a profundizar la relación con América Latina, especialmente con nuestros países vecinos, sin que ello implique la renuncia a nuestro exitoso modelo de desarrollo exportador hacia otras latitudes. Aprovecharemos que Chile ejerce hoy la presidencia del Grupo Río y la presidencia de América Latina y el Caribe en su diálogo con Europa, para contribuir a una nueva arquitectura de los organismos multilaterales como la ONU, el Banco Mundial y el FMI, que son herencias de la posguerra, para modernizarlos y adecuarlos a las necesidades y desafíos del siglo XXI” (Piñera, 2010, p. 41).

A nivel de la política comercial, se repite la estrategia de profundizar los envíos a los principales mercados de destino: Estados Unidos y la Unión Europea.

Las posibilidades de Chile en términos de imagen país se señalan con mayor claridad en el sector de turismo. Por ello, las políticas en dicha dirección se mantienen y se refuerza la coordinación institucional y la inversión en conectividad e infraestructura turística, así como el apoyo del Estado al desarrollo del sector (Piñera, 2011).

El discurso ante el Congreso del año 2011 está marcado por los avances en la reconstrucción. El crecimiento económico, el eje principal del gobierno, se vuelve otro tema central, pues se ha logrado crecer a mayores índices que el gobierno anterior. Piñera lo expresa de la siguiente manera:

“Pues bien, durante los primeros doce meses de nuestro gobierno, y a pesar de los devastadores efectos del terremoto y maremoto, Chile está creciendo en torno al 7 por ciento anual, el ritmo más alto de los últimos quince años. Esto nos ubica nuevamente entre los países de mayor crecimiento de América Latina y la OCDE. Y este crecimiento es sólido y sustentable, pues está construido sobre roca y no sobre arena. En efecto, durante el año 2010, por fin logramos no sólo detener, sino también revertir la caída que venía mostrando la productividad desde el año 2006, e iniciar una recuperación, de forma tal que ésta deje de ser un lastre y vuelva a ser un motor de crecimiento. La tasa de inversión creció en un 18,8 por ciento en términos reales, 2,6 veces el crecimiento promedio de la última década. Las exportaciones, a precios corrientes, crecieron 31,5 por ciento, alcanzando 71 mil millones de dólares, la cifra más alta de nuestra historia. El consumo privado creció un 10,4 por ciento en términos reales, duplicando el promedio registrado durante la última década” (Piñera, 2011).

La inflación se mantiene como un tema sensible en la economía interna, especialmente por los precios de los alimentos y el petróleo. Mientras, las medidas macroeconómicas se concentran en la política de tasa de interés y en la reducción del gasto público (Piñera, 2011).

La política comercial mantiene la tarea de incrementar la productividad y los volúmenes de las exportaciones en el sector agrícola, la minería y el sector de turismo.

En materia de política exterior, el Presidente se centra en el fortalecimiento de las relaciones políticas con América Latina y en la profundización de los mercados de destino de las exportaciones.

Para el año 2012, el tema educacional marca el discurso transversalmente. En términos económicos, se enfatiza la recuperación del crecimiento y la generación de empleo. En palabras del Presidente, “hemos recuperado y duplicado nuestra capacidad de crecimiento, superando en promedio el seis por ciento anual. Hemos creado 700 mil nuevos empleos, casi cuadruplicando la creación promedio anterior” (Piñera, 2012).
Agrega que estos resultados:

“Responden al esfuerzo y creatividad de todos los chilenos, trabajadores y empresarios, y a políticas económicas responsables e innovadoras, como la Agenda de Impulso Competitivo, la política fiscal, los incentivos tributarios a las PYMES y las mejoras en la gestión y políticas del Estado. Así Chile ha recuperado su liderazgo y se encuentra entre los países de mayor crecimiento en América Latina, la OCDE y el mundo”.

(...) Y este crecimiento, necesario pero no suficiente, nos permite seguir creando empleos, mejorando los salarios, ampliando las oportunidades y financiando un mayor gasto del Estado, especialmente en lo social e infraestructura. Este nuevo

liderazgo y dinamismo nos acerca a nuestra misión, para que el próximo Presidente pueda decir desde esta misma tribuna que Chile cumplió su misión de ser un país desarrollado y sin pobreza” (Piñera, 2012).

A nivel de sectores productivos, el discurso del Presidente mantiene la prioridad que se le otorga a la agricultura, a la minería, a la pesca y al turismo.

La política exterior, dice Piñera, dará énfasis a la modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores -que reorganizará su estructura interna-, y a la creación de una Subsecretaría de Comercio Exterior, dándole un mayor respaldo a la actual Direcon. No obstante, ninguna de estas dos iniciativas se concreta durante su gobierno, lo cual ha sido estudiado como uno de los problemas institucionales de la política exterior chilena (Fuentes, 2008).

La estrategia de liberalización comercial planteada por el Presidente no difiere de los gobiernos anteriores, ya que al año siguiente logra la firma de nuevos tratados comerciales (Vietnam, Tailandia, Malasia, Hong Kong) con un énfasis en la expansión de los mercados chilenos a los países del sudeste asiático, que vienen con crecimientos económicos superiores a los del promedio mundial durante la última década.

El último año de gobierno (2013) no habrá grandes cambios en la estrategia económica del Gobierno. A nivel comercial, el discurso presidencial señala que se busca la profundización de los acuerdos comerciales, y específicamente se propone abordar con mayor profundidad en las negociaciones las materias relacionadas con servicios e inversiones. También, se destaca la negociación en curso del Trans Pacific Partnership (TPP) que integra comercialmente a las economías de ambos lados del Pacífico (Piñera, 2013).

Se reafirma el rol de las exportaciones, del sector privado como motor del crecimiento y la necesidad de atracción de inversión para lograr el desarrollo económico del país. Piñera detalla el estado del sector exportador:

“En los últimos tres años nuestras exportaciones aumentaron más de un 40%, pasando de US\$ 55 mil millones a casi US\$ 80 mil millones. Y el año pasado Chile fue el segundo mayor receptor de inversión extranjera directa en Latinoamérica, con cerca de US\$ 30 mil millones, sólo superado por Brasil” (Piñera, 2013).

Al igual que sus antecesores, el Mandatario destaca el importante rol de la minería, de la agricultura y de la pesca, pero no da señales de algún tipo de apoyo más explícito para otras industrias de servicios, excepto el turismo.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS MENSAJES PRESIDENCIALES

A continuación se presenta un análisis comparativo de los mensajes presidenciales, en particular respecto de 7 puntos que construyen la disposición del Estado chileno respecto la promoción y desarrollo del sector exportador de servicios:

- Reflexión sobre el modelo de desarrollo.
- Reflexión sobre el rol del Estado en la economía.
- Prioridades en materia de política macroeconómica.
- Prioridades en materia de política exterior.
- Prioridades en materia de política comercial y comercio internacional.
- Reflexión sobre la diversificación exportadora.
- Reflexión sobre la exportación de servicios.

Reflexión sobre el modelo de desarrollo

La imposición de un modelo de desarrollo neoliberal ha sido una de las herencias más importantes de la dictadura y desde el retorno a la democracia el discurso en torno al modelo económico se ha mantenido intacto. Ningún Presidente manifiesta dudas respecto de seguir con este modelo centrado en la acción privada, donde el Estado debe tener un rol subsidiario. Es más, las primeras alocuciones, sobre todo durante la administración de Aylwin, resaltan que se mantendrá el modelo de desarrollo, como una forma de reducir la incertidumbre que se genera en los mercados ante cambios de Gobierno. Sólo durante la primera administración de Bachelet se plantea la posibilidad de una mayor participación del Estado, pero sin desplazar al mercado. La Presidenta señala que “necesitaremos más mercado y necesitaremos más Estado. Mejor mercado y mejor Estado”. Algo que ella misma reconoce como contradictorio, pero que demuestra el nivel de penetración que el modelo económico tuvo en la sociedad chilena y que nunca fue objeto de crítica.

Junto con el modelo, un segundo aspecto que debe destacarse es la prioridad que los presidentes dan al sector exportador, como motor del crecimiento y desarrollo del país. Para todos es impensable que el país pueda lograr su gran meta sin la promoción y el apoyo del sector exportador. Reconocen que este apoyo debe ser, sin embargo, en el marco de un Estado subsidiario, donde sea el mercado y la competitividad de las empresas las que permitan avanzar, y no apoyos o subsidios estatales.

Reflexión sobre el rol del Estado en la economía

Como derivado del modelo de desarrollo, podemos encontrar el rol del Estado en la economía, y cómo cada Presidente fija su opinión al respecto. En este sentido, todos coinciden en que la economía debe ser guiada por el accionar de los privados, y que es el mercado el que debe asignar los recursos. Se habla de un Estado subsidiario, que sea

capaz de regular para dar las condiciones en las cuales se pueda desarrollar la iniciativa privada. Por ello, es prioritario generar políticas públicas neutrales, que no distorsionen el funcionamiento de los mercados. Es un concepto que se mantiene hasta el primer gobierno de Michelle Bachelet, en donde hay una clara intención de fortalecer las alianzas público-privadas para otorgar un mayor apoyo a ciertos sectores productivos a través de políticas selectivas, a lo que se suma un mayor énfasis en el sector de servicios. Es sólo durante este gobierno que se habla de políticas activas que permitan la diversificación, pero es una política que se retirará una vez asumido el gobierno de Piñera.

Prioridades en materia de política macroeconómica

Las prioridades en las políticas macroeconómicas van cambiando durante el tiempo, a medida que se logra alcanzar ciertos equilibrios macroeconómicos. Si bien siempre existe una preocupación central sobre el crecimiento, dependiendo de los factores externos e internos, la preocupación puede cambiar. Los primeros gobiernos tienen especial preocupación por el control de la inflación, la que hacia fines de la década de los 90 llegará a niveles de un dígito, lo que permite ubicar otros aspectos como claves o prioritarios. Por ejemplo, el desempleo o, incluso, alcanzar el desarrollo, que se transforma en una parte fundamental del discurso de Lagos.

Existe una mirada compartida sobre la vulnerabilidad económica de Chile. Las crisis económicas internacionales impactan con fuerza en la vida económica nacional, por lo que en aquellas coyunturas se hace necesario un buen manejo determinado por el superávit en la balanza de pagos. Para superar dicha vulnerabilidad frente a los vaivenes de los precios de las materias primas, y específicamente del cobre, se concuerda en que la única alternativa posible es un crecimiento que vaya de la mano de mayor productividad e innovación. Uno que inserte en los bienes y servicios un mayor valor agregado, mejorando las posibilidades de empleo y remuneraciones.

El buen manejo macroeconómico y las instituciones fiscales y financieras resultan claves para enfrentar tanto la crisis asiática (1998) como la financiera (2008). No obstante, se muestra una dualidad en torno al crecimiento que se proyecta y las expectativas generadas en el umbral del desarrollo y el ritmo en que realmente se crece. La vulnerabilidad⁷⁰ económica es un problema descrito durante todos los períodos presidenciales y hay coincidencia en el que el motor del crecimiento es el sector privado. Por lo tanto, el Estado debe fortalecer el buen funcionamiento de las instituciones.

Prioridades en materia de política exterior

Para un país pequeño que opta por una economía neoliberal, la política exterior se transforma en una poderosa herramienta de trabajo, pues a lo largo del periodo analizado existe coincidencia en el rol central que significa para el crecimiento el sector externo. En este sentido, para todos los presidentes la política exterior pasa a ser una política subordinada a los objetivos económicos, y que debe ser funcional a generar condiciones para las empresas y los productos chilenos.

Si bien para Aylwin y Bachelet la inserción política de Chile tiene un valor especial -y lo dejan ver en la necesidad de reinsertarse internacionalmente, o en los esfuerzos por participar de actividades de paz o en reforzar los lazos con América Latina, en especial con los vecinos-, siempre existe entre 1990 y 2013 la idea de la política exterior como instrumento del fomento de la economía. Donde se hace más claro esto es durante el gobierno de Frei, quien llega a crear el concepto diplomacia para el desarrollo, reflejando esta sumisión de la política exterior.

⁷⁰ Que incluyen los denominados “choques externos tradicionales” -efectos relacionados con variaciones en los términos de intercambio, en las tasas de interés y en el comercio mundial-, y los “otras fuentes de choques externos”, como efectos por las variaciones en el pago de intereses como resultado del cambio en el saldo de deuda externa, en el pago neto de rentas sobre la inversión extranjera directa, y en la entrada o salida neta de remesas y transferencias oficiales.

Prioridades en materia de política comercial y comercio internacional

La inserción de Chile en los mercados internacionales a través de la liberalización comercial vía acuerdos también se convierte en una estrategia compartida. Se expanden los mercados de destinos, pero se mantiene el énfasis en la profundización del intercambio comercial con nuestros mayores socios: EE.UU., la Unión Europea y China. Los mecanismos principales de desarrollo son la liberalización comercial por medio de la firma y profundización de los acuerdos comerciales, la apertura unilateral, y la mejora en la productividad de los sectores más representativos en el PIB (sectores primarios).

Así, durante sus cuentas anuales cada Presidente menciona los distintos avances en las negociaciones y firma de acuerdos comerciales. La prioridad de firmar con Estados Unidos se concreta durante el gobierno de Lagos, el que marca también el giro hacía la región Asia Pacífico. Es interesante ver cómo América Latina, al menos en el discurso, parece un tema prioritario para todos los presidentes. La política de búsqueda de acuerdos es complementada con la atracción de inversión extranjera directa (Lagos), el aprovechamiento de los acuerdos ya firmados (Bachelet) o el incremento de la productividad (Piñera) como medidas complementarias, siempre en la búsqueda de eficiencia y el buen funcionamiento de los mercados, para que el sector privado nacional pueda desarrollarse y de esa manera contribuir al crecimiento del país.

Reflexión sobre la diversificación exportadora

La tarea explícita de “diversificar” es matizada en los diferentes gobiernos. Las administraciones de Aylwin y Frei sólo se refieren al sector terciario como parte de una estrategia exportadora. En el caso de Aylwin, el objetivo es simplemente aumentar las exportaciones, mientras que para Frei es relevante diversificar hacia aquellos bienes y servicios con ventajas comparativas. En ambos casos existe suficiente espacio en los

mercados internacionales para introducir los productos chilenos, por lo cual la diversificación o agregación de valor no es un problema prioritario. Lagos destaca la capacidad del país de incrementar las exportaciones por medio de una mayor productividad de esos sectores y propone, por ejemplo, la posibilidad de que Chile se transforme en una “potencia alimentaria”.

Durante todo este periodo, temas como la crisis asiática y la oscilación en los precios del cobre y en su demanda internacional son vistos como factores determinantes directos del crecimiento chileno.

Desde el último año del Presidente Lagos (2006) se comienza a hablar de innovación para efectos productivos. A partir de la creación del Consejo de la Innovación para la agregación de valor este tema se adopta como una misión, donde se pretende incrementar el gasto destinado a ciencia y tecnología al 1% del PIB, una meta que no es conseguida. Bachelet incrementa los fondos, pero no llega a lo propuesto. Piñera también hace un esfuerzo similar, pero el resultado queda lejos del promedio de los países de la OCDE.

La generación de alianzas público privadas en torno a la productividad también es un tema de evaluación compartida. La necesidad de una mayor participación por parte del sector privado, ya sea de empresas, universidades, ONGs y otros en la inversión de la investigación es una idea transversal. Las medidas de políticas públicas en esta área recién comienzan a concretarse a partir del primer gobierno de Bachelet.

Reflexión sobre la exportación de servicios

En el marco de los intentos por diversificar la canasta exportadora del país, el interés por los servicios comienza a crecer de manera paulatina. En el gobierno de Lagos, y tras los efectos de la crisis asiática y la evidencia de la vulnerabilidad de Chile

frente a las fluctuaciones de los precios de los productos básicos como el cobre, se comienza a percibir un mayor intento por diversificar orientado a los servicios. Se destaca la aprobación de la Ley de Plataforma de Inversiones, que busca instalar al país como una plataforma en América Latina, tanto para el establecimiento de empresas que puedan operar desde Chile en la región, como para proveer de servicios (en particular, logística y transporte) a la relación entre América y Asia Pacífico. Asimismo, Lagos resalta la importancia de las tecnologías de la información y de los servicios asociados a ella.

El sector de servicios recién comienza a considerarse con mayor especificidad dentro de la política de desarrollo y la política comercial durante el primer gobierno de Michelle Bachelet. La Presidenta destaca la necesidad de diversificar hacia los servicios, y generar servicios asociados a la exportación de otros bienes, como una forma de avanzar en la cadena de valor y capturar una mayor parte de las rentas asociadas a las exportaciones, en particular respecto al cobre.

Para Bachelet, América Latina es un lugar al que Chile puede exportar sus servicios: “Redoblabemos los esfuerzos para hacer de Chile una plataforma exportadora de servicios, especialmente a América Latina. Nuestros logros en exportación de bienes ahora los debemos complementar exportando servicios, ya sean de ingeniería y construcción, financieros o informáticos, transportes o telecomunicaciones” (Bachelet, 2006, p. 25). Paralelamente, y siguiendo el interés demostrado durante el gobierno de Lagos, la política de clústeres implementada durante el gobierno de Bachelet tomará precisamente a los servicios ligados a las tecnologías de la información como uno de los cinco sectores prioritarios.

Durante la administración de Piñera se mantiene un interés por los servicios, pero más bien como una misión de imagen país para el incremento en los servicios de

turismo. El retorno a políticas neutras y de no intervención se expresa en que Piñera no incentiva ningún sector económico en particular, y los servicios no escapan a esta lógica.

En la Tabla 5, y a modo de recopilación, podemos encontrar un resumen de las principales aproximaciones de cada mandatario a los temas que para esta investigación son más relevantes y que han sido presentados anteriormente.

Tabla 5. Comparación mensajes presidenciales

Presidente Discurso	Patricio Aylwin (1990-1994)	Eduardo Frei (1994-2000)	Ricardo Lagos (2000-2006)	Michelle Bachelet (2006-2010)	Sebastián Piñera (2010-2014)
Reflexión sobre el modelo de desarrollo	Modelo neoliberal centrado en la acción privada Prioridad exportadora	Modelo neoliberal centrado en la acción privada Prioridad exportadora	Modelo neoliberal centrado en la acción privada Prioridad exportadora	Modelo neoliberal centrado en la acción privada, con mayor participación del Estado Prioridad exportadora	Modelo neoliberal centrado en la acción privada Prioridad exportadora
Reflexión sobre el rol del Estado en la economía	Estado subsidiario Regulación, pero no intervención de los mercados Neutralidad de las políticas públicas	Estado subsidiario Regulación, pero no intervención de los mercados Neutralidad de las políticas públicas	Estado subsidiario Regulación, pero no intervención de los mercados Neutralidad de las políticas públicas	Estado principalmente subsidiario Regulación, pero no intervención de los mercados Políticas activas para la diversificación	Estado subsidiario Regulación, pero no intervención de los mercados Neutralidad de las políticas públicas

Presidente Discurso	Patricio Aylwin (1990-1994)	Eduardo Frei (1994-2000)	Ricardo Lagos (2000-2006)	Michelle Bachelet (2006-2010)	Sebastián Piñera (2010-2014)
Prioridades en materia de política macroeconómica	Búsqueda de equilibrios macroeconómicos Mantener el crecimiento Control de la inflación Reducción de la deuda pública	Mantener el crecimiento Control de la inflación Reducción de la deuda pública	Búsqueda de reformas para alcanzar el desarrollo Agenda pro-crecimiento Retomar crecimiento Desempleo	Retomar crecimiento Crecimiento sostenido	Retomar crecimiento Políticas de empleo Emprendimiento
Prioridades en materia de política exterior	Reinserción de Chile en el mundo Instrumento del fomento de la economía Prioridad en América Latina	Diplomacia para el desarrollo	Instrumento del fomento de la economía Participación de Chile en foros internacionales	Política regional y vecinal Chile-Perú en La Haya Labor política de Chile Imagen país	Mayor diálogo con América Latina Reforzar relación con principales destinos comerciales

Presidente Discurso	Patricio Aylwin (1990-1994)	Eduardo Frei (1994-2000)	Ricardo Lagos (2000-2006)	Michelle Bachelet (2006-2010)	Sebastián Piñera (2010-2014)
Prioridades en materia de política comercial y comercio internacional	<p>Integración a la economía mundial</p> <p>Competitividad internacional</p> <p>Apertura comercial</p> <p>Búsqueda de acuerdos</p> <ul style="list-style-type: none"> - EE.UU. objetivo explícito - ALADI 	<p>Integración a la economía mundial</p> <p>Apertura comercial</p> <p>Regionalismo abierto</p> <p>Búsqueda de acuerdos</p> <ul style="list-style-type: none"> - EE.UU. objetivo explícito - Mercosur - Unión Europea (Acuerdo Marco) - TLC con Canadá <p>Atracción de IED</p>	<p>Apertura comercial</p> <p>Regionalismo abierto</p> <p>Atracción de IED</p> <p>Firma de acuerdos</p> <ul style="list-style-type: none"> - EE.UU. - Unión Europea - China - Japón - América Latina 	<p>Apertura comercial</p> <p>Ingreso de Chile a OCDE</p> <p>Aprovechamiento de acuerdos</p>	<p>Incrementar productividad</p> <p>Incrementar volúmenes de exportación</p> <p>Firma de acuerdos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vietnam - Tailandia - Malasia - Hong Kong <p>Negociación TPP</p>

Presidente Discurso	Patricio Aylwin (1990-1994)	Eduardo Frei (1994-2000)	Ricardo Lagos (2000-2006)	Michelle Bachelet (2006-2010)	Sebastián Piñera (2010-2014)
Reflexión sobre la diversificación exportadora	<p>Necesidad de agregación de valor</p> <ul style="list-style-type: none"> - Investigación y desarrollo - Brecha tecnológica <p>Acción público-privada</p> <p>Nueva fase de desarrollo exportador</p>	<p>Necesidad de agregación de valor</p> <ul style="list-style-type: none"> - Investigación y desarrollo - Brecha tecnológica <p>Acción público-privada</p> <p>Diversificación de productos</p> <p>Desarrollo sustentable</p>	<p>Investigación y desarrollo</p> <p>Ciencia y tecnología</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agregación de valor en bienes y servicios 	<p>Investigación y desarrollo</p> <p>Ciencia y tecnología</p> <p>Agregación de valor en bienes y servicios</p> <p>Segunda fase del proceso exportador</p>	<p>Investigación y desarrollo</p> <p>Ciencia y tecnología</p> <p>Agregación de valor en bienes y servicios</p>
Reflexión sobre la exportación de servicios	<p>Dentro de una nueva fase de desarrollo exportador</p>	<p>Desafío de exportar bienes y servicios con ventajas comparativas</p>	<p>Chile, país plataforma</p>	<p>Servicios asociados a la exportación</p> <p>Alianzas público-privadas para la exportación de servicios</p> <p>Clústeres</p>	<p>Emprendimiento privado</p>

Además del discurso del 21 de mayo, es posible identificar una serie de políticas y estrategias que los distintos gobiernos fueron diseñando para orientar la economía hacia la exportación de servicios. En el siguiente cuadro se enlistan y son bordadas en distintos capítulos de la tesis.

Año	Estrategia o discurso
1990-1994	Chile suscribió los Protocolos Cuarto y Quinto anexos al AGSC, que entraron en vigor para este país el 16 de junio de 1994, de compromisos específicos en materia de telecomunicaciones y de servicios financieros.
1994-2000	<p>Agenda Digital (1999)</p> <p>Programa de atracción TIC</p> <p>Suscripción de acuerdos en servicios.</p> <p>Consejo Nacional de Innovación</p>
2000-2006	<p>Ley Plataforma de Inversiones (2002).</p> <p>Se crea el Departamento de ProChile de Servicios.</p> <p>TISA con 23 países.</p> <p>Suscripción de acuerdos en servicios</p> <p>Clúster de Servicios Globales</p>
2006-2010	<p>Consejo Estratégico Público-Privado de Servicios Globales, artículo 12, letra E, N° 16 del DL N° 825, de 1974, le otorga a las Aduanas la facultad de calificar los servicios como exportación, para efectos de la exención del Impuesto al Valor Agregado percibidos por dicha prestación.</p> <p>Los servicios son el mecanismo a través del cual las cadenas de valor se conectan y complementan en la economía global. Entonces, permiten que estas cadenas operen de manera eficiente. Por lo mismo, el desafío es seguir consolidando el rol de Chile como actor estratégico en el mundo de los servicios.</p> <p>Suscripción de acuerdos en servicios.</p> <p>Clúster de Servicios Globales</p> <p>Marcas sectoriales</p>
2010-2014	<p>Chile posee compromisos en más del 85% de los sectores de servicios en modo 3 y más del 75% en modo 1</p> <p>Consejo Asesor de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales en materia de Industria y Servicios</p> <p>Suscripción de acuerdos en servicios.</p> <p>Diversificación de la canasta exportadora y valor agregado: Hoy nuestras exportaciones de cobre explican en 54% del total de las exportaciones de Chile.</p>
2014-2015	<p>La diversificación de las exportaciones de servicios es clave para fortalecer el crecimiento y desarrollo económico de Chile.</p> <p>Grupo de Servicios en la Alianza.</p> <p>Manual de Exportadores de Servicios.</p> <p>Suscripción de acuerdos en servicios.</p> <p>Chile participa activamente en TISA.</p>

De los 24 acuerdos comerciales vigentes que Chile tiene hoy, 16 contienen disposiciones relativas al comercio de serv
http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20130412/pags/20130412154948.html https://www.aduana
2511-16-05-2007/aduana/2007-10-01/150749.html
Resolución exenta J-335/2012; chileexporta servicios, 2015); (Direcon, INE); (Roy, 2011), TISA, OMC

CAPÍTULO V: EL SECTOR SERVICIOS EN CHILE Y SU INTERNACIONALIZACIÓN

El presente capítulo entrega un análisis de la evolución del sector servicios en Chile y su proceso de internacionalización. En primer lugar, se analiza la evolución de los servicios en la economía chilena. Para esto se revisa su participación en el Producto Interno Bruto y la evolución del intercambio comercial de servicios. Luego, se revisa la institucionalidad pública chilena en materia de apoyo a la exportación de servicios y las principales políticas y programas implementados durante este período. Finalmente, se estudia la participación y asociatividad del sector privado, ilustrando este aspecto con algunos casos de éxito en materia de exportación.

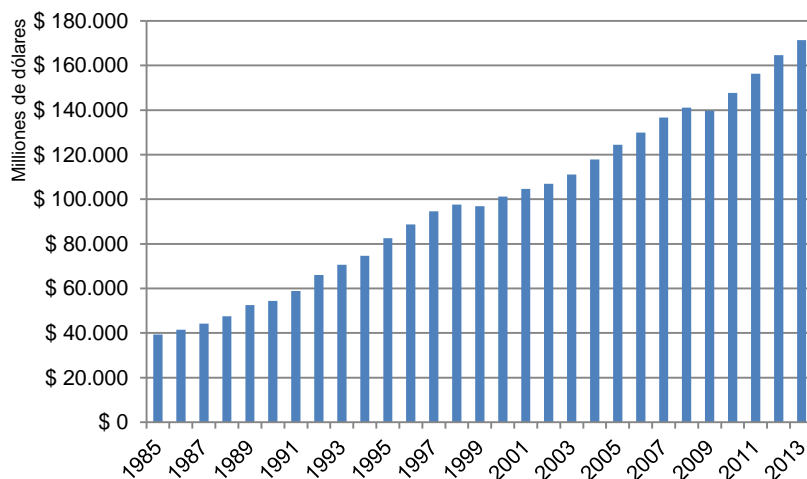
Análisis estadístico del sector servicios en Chile

La presente sección analiza en detalle la evolución del sector servicios en la economía chilena durante los últimos 30 años, contextualizándolo en la evolución de la economía nacional y haciendo especial énfasis en el desarrollo del sector externo. Para esto primero se estudia el comportamiento de los servicios en la economía doméstica. Luego, en la revisión del sector externo, se analizan las exportaciones e importaciones de servicios, así como el dinamismo de los distintos subsectores. Finalmente, a modo de complemento al análisis tradicional de las exportaciones, se incorpora en el trabajo el análisis basado en el concepto de valor agregado.

Panorama de la economía chilena

Chile ha experimentado un fuerte proceso de expansión económica durante los últimos años. A partir de las reformas económicas neoliberales implementadas durante la dictadura de Augusto Pinochet, mantenidas y profundizadas por los gobiernos democráticos posteriores (Amin Gutiérrez de Piñeres & Ferrantino, 1997; Ffrench-Davis, 2002a, 2002b), en las últimas tres décadas, el Producto Interno Bruto se ha cuadruplicado en términos reales (Gráfico 12).

Gráfico 12. Producto Interno Bruto Chileno. 1985 – 2013.
Dólares constantes 2005.

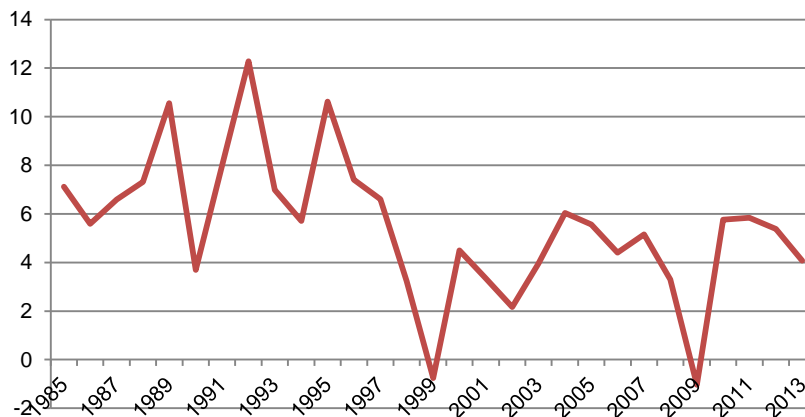


Fuente: Elaboración de la autora con datos World Bank (2014).

Tras la crisis de la deuda en 1982-1983, el país inicia una nueva etapa de crecimiento económico basada en el funcionamiento de los mercados y la apertura comercial (Arellano, 1988). Con una tasa promedio anual de 5,4% entre 1985 y 2013, se posiciona como uno de los períodos de más alto crecimiento en la historia económica nacional. Pero, como se puede apreciar en el Gráfico 13, en el período analizado pueden distinguirse distintas fases de crecimiento. La primera se extiende entre 1985 y la Crisis Asiática de 1999, con una tasa de crecimiento promedio que superaba el 6,6%; y la

segunda se aprecia desde la década del 2000 en adelante, cuando el crecimiento se mantiene en torno al 4%.

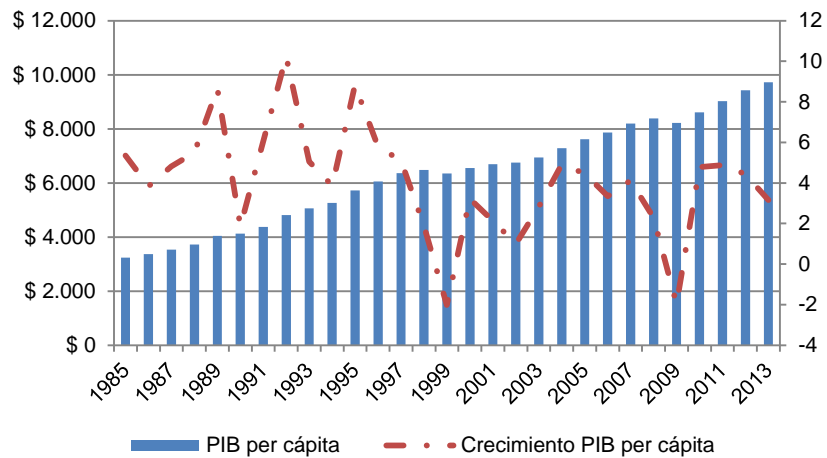
Gráfico 13. Tasas de crecimiento PIB chileno. 1985 - 2013.
Porcentaje anual.



Fuente: Elaboración de la autora con datos World Bank (2014).

Esto se ha visto reflejado en un crecimiento del PIB per cápita nacional, el cual se triplicó en términos reales. “Mientras desde 1900 hasta 1985 el PIB por habitante creció en una modesta tasa anual de 0,9 por ciento, la tasa media de crecimiento anual para todo el siglo fue 1,5 por ciento, gracias a una fuerte alza en la tasa de crecimiento después de 1985” (de Gregorio, 2005).

Gráfico 14. PIB per cápita chileno 1985 - 2013.
Dólares constantes 2005 y tasa de crecimiento nominal.



Fuente: Elaboración de la autora con datos World Bank (2014).

El desempeño económico de Chile en estos últimos años ha sido catalogado como exitoso, particularmente si lo comparamos con los promedios internacionales. El crecimiento de Chile, en términos de PIB y PIB nominal, supera el crecimiento promedio del mundo, de América Latina y de los países OCDE, y muestra un incipiente proceso de convergencia con los países de más altos ingresos (Tabla 6). Si bien existen países con un rendimiento económico muy superior al nacional (en particular los países asiáticos), el desarrollo económico chileno no deja de ser destacable, sobre todo en el contexto latinoamericano.

Tabla 6. Comparación índices económicos.
1980 – 2013. Economías seleccionadas

	Promedio tasa de crecimiento PIB	PIB per cápita (USD 2005 constantes)		
		1980	2013	Crecimiento promedio
Chile	4.88%	3.361	9.728	3.27%
Mundo	2.79%	5.098	7.928	1.35%
América Latina	2.77%	4.362	6.091	1.02%
OCDE	2.36%	18.871	32.137	1.63%

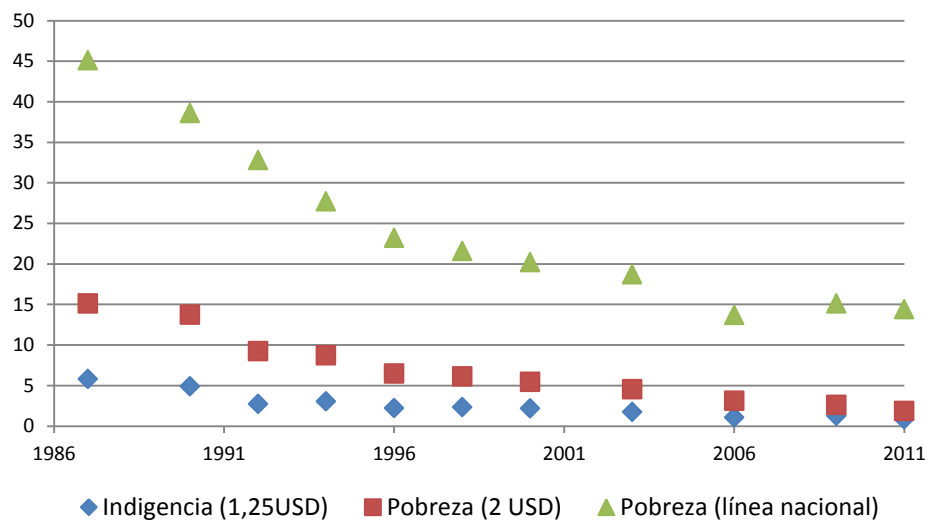
Fuente: Elaboración de la autora con datos World Bank (2014).

Una de las evidencias más importantes respecto de los impactos domésticos del crecimiento ha sido una importante reducción de la pobreza. Independiente de la metodología de medición que se utilice, es posible observar caídas en los porcentajes de la población que vive bajo la línea de la pobreza e indigencia.

Utilizando la medida del Banco Mundial para el conteo de la pobreza, que se basa en la población que vive con menos de USD 2 (pobre) o USD 1.25 (indigente). Si bien estas mediciones son estadísticamente interesantes, sobre todo para realizar comparaciones internacionales, pueden ser muy cuestionables al momento de realizar balances o políticas públicas, debate al que no entraremos por no ser el objetivo de esta investigación. Al evaluar utilizando la línea de pobreza nacional⁷¹, notamos que la pobreza bajó desde 45% hacia fines de la década de los 80, a cerca del 15% en 2011 (Gráfico 15). El alto crecimiento económico del período en cuestión, que ha permitido mejoras en las condiciones del trabajo, así como el uso de políticas sociales complementarias explican esta evolución (Contreras, 1996; Meller, 2000; A. Valdés, 1999). En el contexto latinoamericano, Chile ha logrado posicionarse como uno de los países que más ha reducido la pobreza, como puede verse en el Gráfico 16. En la actualidad, los niveles de pobreza nacionales están entre los más bajos del continente, con cifras cercanas a las de Estados Unidos o Canadá.

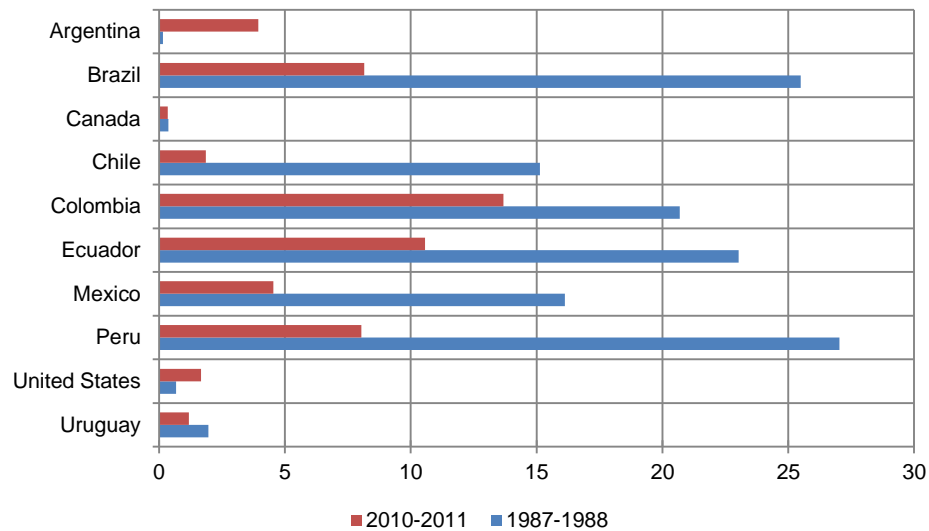
Gráfico 15. Evolución de la pobreza e indigencia en Chile.
Porcentaje de la población. 1987-2011.

⁷¹ Se puede entender una línea de pobreza como “el costo monetario de un nivel de bienestar de referencia para una persona dada, en un momento y un lugar dados. Las personas que no alcanzan ese nivel de bienestar se consideran pobres, y quienes sí lo hacen se excluyen de esa calificación” (Ravallion, 1999, p. 125). En Chile la línea de pobreza está definida por el consumo de una canasta básica. Esto se traduce en que un ingreso menor a \$72.098 mensuales por persona se considera pobre. La indigencia, en tanto, se define por un ingreso menor a \$36.049.



Fuente: Elaboración de la autora con datos World Bank (2014).

Gráfico 16. Evolución de la pobreza. Porcentaje de la población que vive con menos de USD 2 al día. 1987/88 - 2010/11. Países seleccionados



Fuente: Elaboración de la autora con datos World Bank (2014).

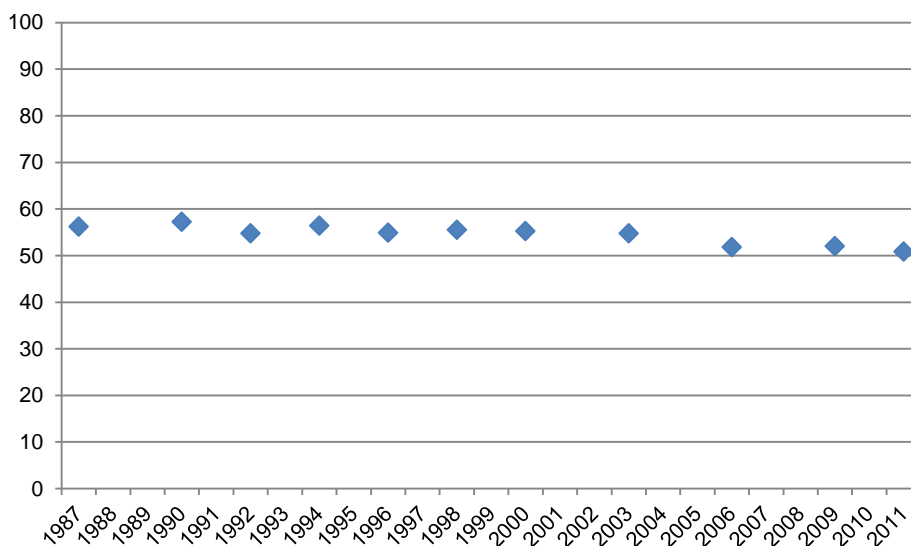
A pesar de lo anterior, la distribución del ingreso se mantiene como un tema controversial, pues Chile presenta altas tasas de desigualdad. Existen profundas

diferencias entre la superación de la pobreza y la disminución de la desigualdad, “considerando que en un contexto de crecimiento equilibrado y elevado la mayoría de los sectores crece en el corto plazo a tasas no muy distintas, y por ello los cambios en la distribución del ingreso son lentos” (Cowan & De Gregorio, 1996, p. 49).

Si bien existe coincidencia en el éxito de Chile en materia de reducción de la pobreza, se mantiene el cuestionamiento respecto de la efectividad para resolver temas relativos a la distribución del ingreso. “El elevado ritmo de crecimiento económico ha sido muy exitoso en reducir los niveles de pobreza de una manera significativa. Pero al mismo tiempo se observa que la distribución del ingreso ha permanecido prácticamente inalterable” (Meller, 2000, p. 1).

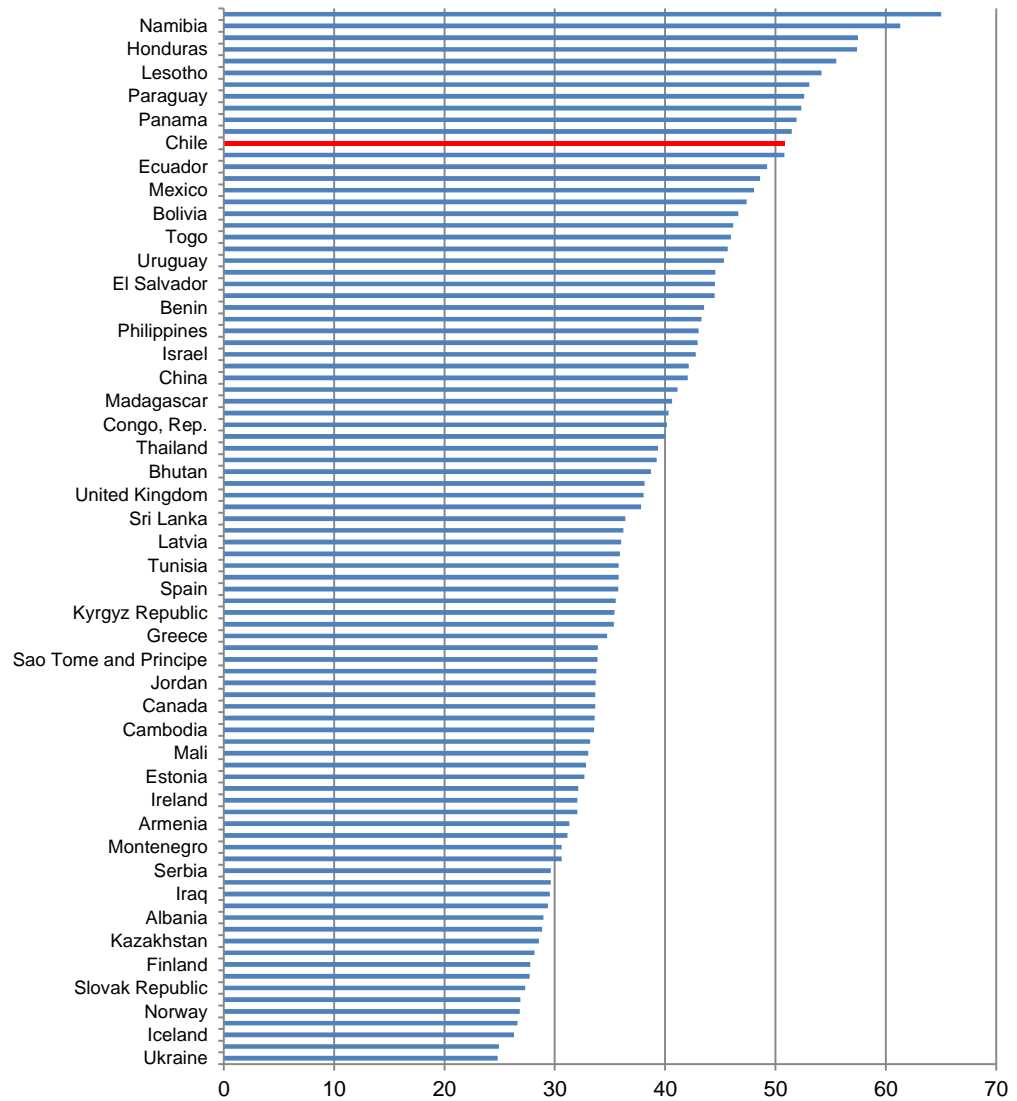
Como muestra el Gráfico 17, el índice de Gini se ha mantenido prácticamente invariable en los últimos 25 años. Si bien es posible observar una leve caída a partir de la década del 2000, esta es no significativa y aún mantiene a Chile entre los países con peores distribuciones del ingreso en el mundo (Gráfico 18).

Gráfico 17. Evolución de índice de Gini en Chile.
1987-2011.



Fuente: Elaboración de la autora con datos World Bank (2014).

Gráfico 18. Índice de Gini. 2010-2011. Economías seleccionadas.



Fuente: Elaboración de la autora con datos World Bank (2014).

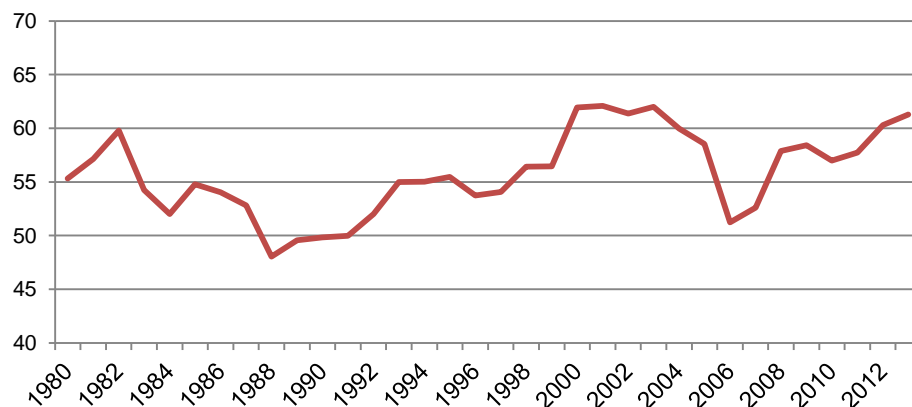
De esta manera, pese al éxito que describen algunos indicadores económicos respecto del desarrollo chileno, es evidente la necesidad de revisar dicho éxito, respondiendo a desafíos gravitantes como es la desigualdad. En este sentido, la orientación a los servicios pareció ser una alternativa.

Los servicios en la economía doméstica chilena

En Chile, como en la mayoría de las economías modernas, los servicios son la columna vertebral del funcionamiento del país, con una participación mayoritaria en la actividad económica. La heterogeneidad del sector incluye desde servicios básicos - como vivienda, educación o salud-, a la administración del Estado o servicios financieros, hasta servicios de esparcimiento y otros orientados a las personas. A ello se suman de manera creciente los servicios a las empresas, que a causa de la externalización de actividades se han incrementado en el tiempo.

Como se puede ver en el Gráfico 19, el sector terciario se ha mantenido, casi ininterrumpidamente, representando sobre el 55% del PIB chileno. La fuerte oscilación que se aprecia responde a períodos en los que la exportación de bienes, principalmente agrícolas y mineros, vivió procesos de expansión acelerada, principalmente motivados por alzas de los precios en los mercados internacionales. Esto permitió que el peso en la actividad económica nacional de estos sectores creciera por sobre los niveles normales, pero se trata de un aumento motivado por efectos de precio y no necesariamente productivos.

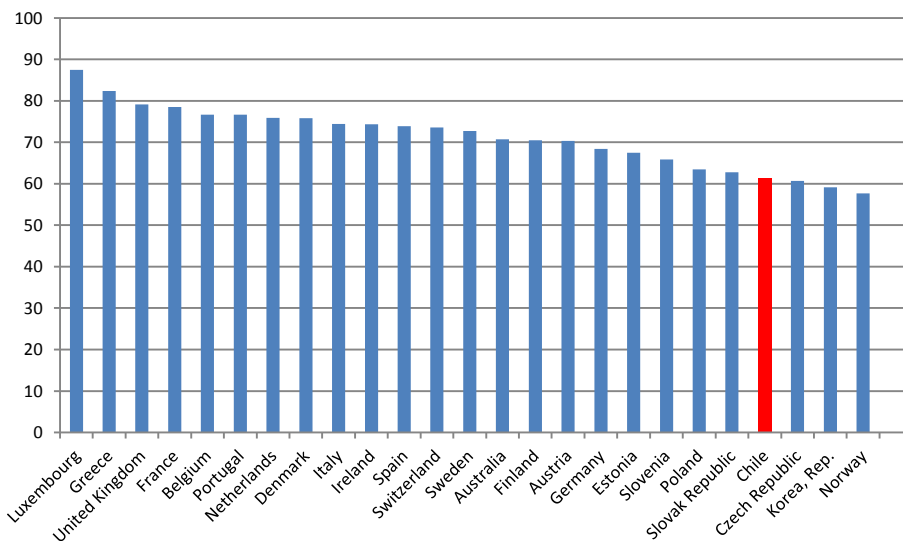
Gráfico 19. Participación sector servicios en PIB chileno. (%)
1980 – 2013.



Fuente: Elaboración de la autora con datos World Bank (2014).

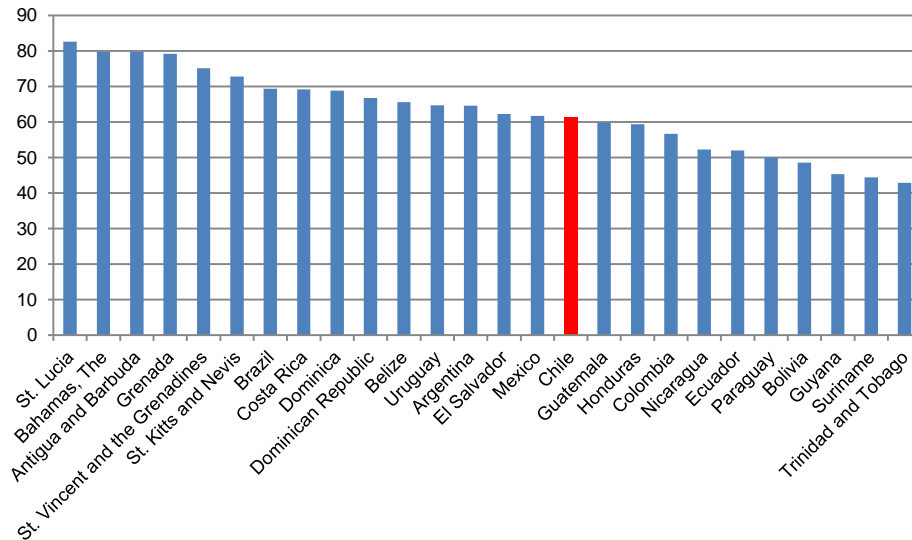
De todas formas, el peso de los sectores primarios en la economía nacional se hace evidente al comparar la participación de los servicios en Chile y otras economías. En el Gráfico 20 podemos observar que Chile es una de las economías con menor participación de los servicios entre los países miembros de la OCDE, superando sólo a Noruega (con fuerte predominio del petróleo), Corea del Sur y República Checa (que aún mantienen industrias manufactureras importantes). En la misma línea, al realizar la comparación con los países de América Latina y el Caribe, Chile se encuentra bajo el promedio, pero esto se explica principalmente por el peso de los servicios en las economías del Caribe, que basan su producción en sectores como el financiero y el turismo (Gráfico 21).

Gráfico 20. Participación sector servicios. (%) Economías OCDE. 2013.



Fuente: Elaboración de la autora con datos World Bank (2014).

Gráfico 21. Participación sector servicios. (%) América Latina y el Caribe. 2013.



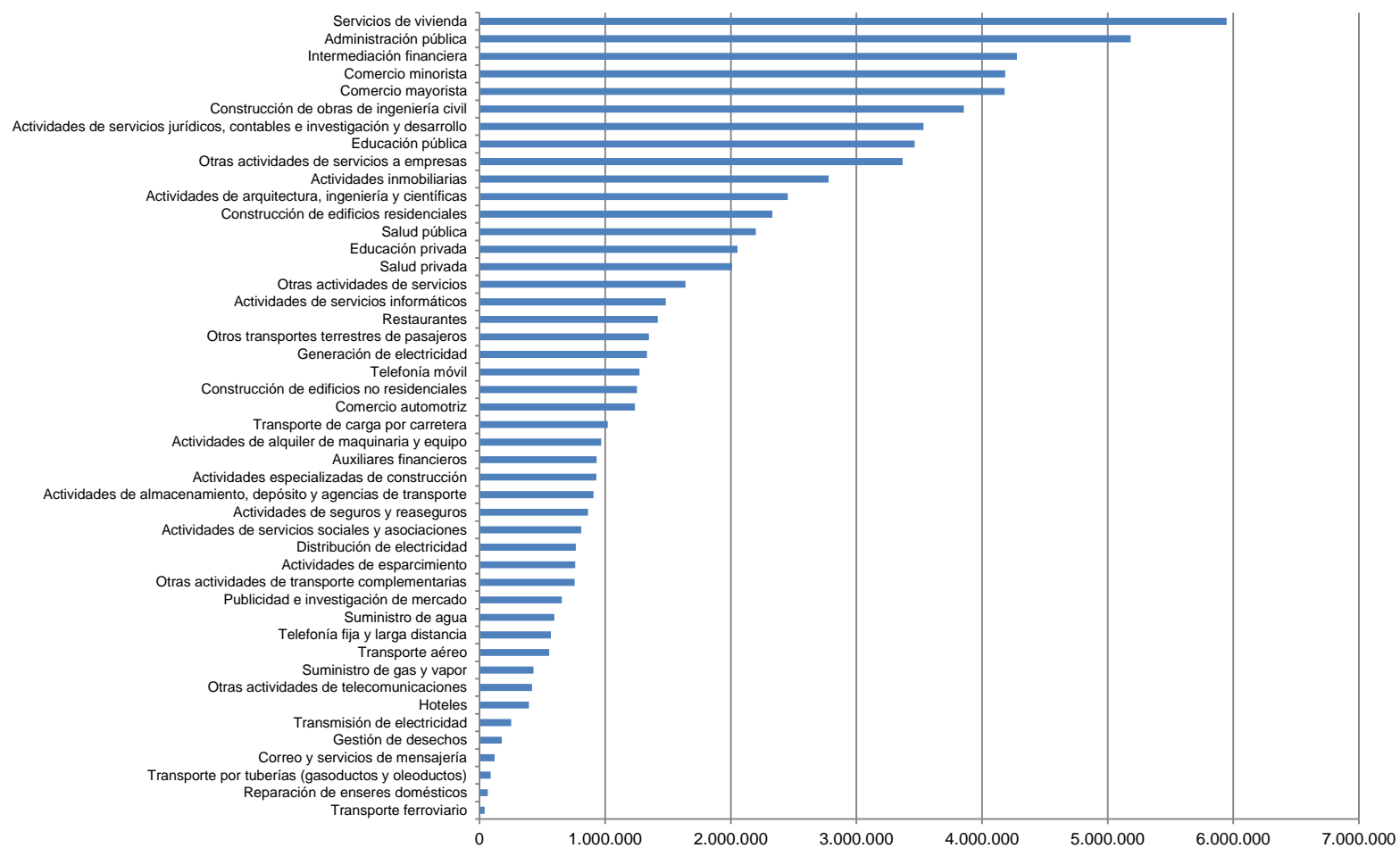
Fuente: Elaboración de la autora con datos World Bank (2014).

Al analizar la descomposición de los servicios en el PIB chileno, podemos ver la heterogeneidad de los subsectores que lo componen, así como sus distintos pesos y aportes al PIB. El Gráfico 22 muestra los valores para el año 2011 de los distintos sectores contabilizados por el Banco Central, donde vemos que servicios como vivienda, salud, educación, la administración del Estado o actividades de comercio e intermediación financiera son las que generan una mayor proporción del producto. Poco a poco, nuevas actividades de mayor valor agregado, como los servicios a las empresas o asesorías (jurídicas, de arquitectura, contabilidad o ingeniería) toman una mayor preponderancia en el país.

Otra cosa interesante es ver el consumo de servicios entre los diferentes actores económicos. En el Gráfico 23 podemos apreciar la distribución del consumo entre bienes y servicios que realizan los hogares en Chile. En forma análoga, el Gráfico 24 muestra dicha distribución para las empresas a través del consumo intermedio. Es claro que los hogares destinan una proporción mayor al consumo de servicios, lo que está en línea con

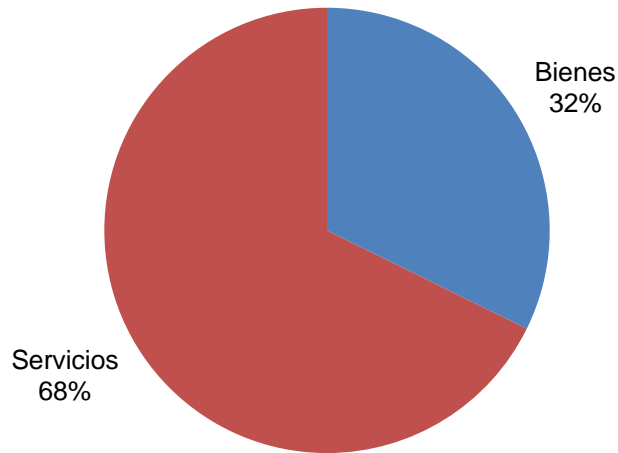
una sociedad que ha logrado satisfacer en gran medida las necesidades básicas y que puede destinar un mayor porcentaje a vivienda, salud o educación, además de otros servicios como los de esparcimiento. En el caso de las empresas, si bien el gasto en servicios es superior al realizado en bienes, se mantienen equilibrados.

Gráfico 22. Descomposición subsectores servicios en el PIB.
2011 (millones de pesos).



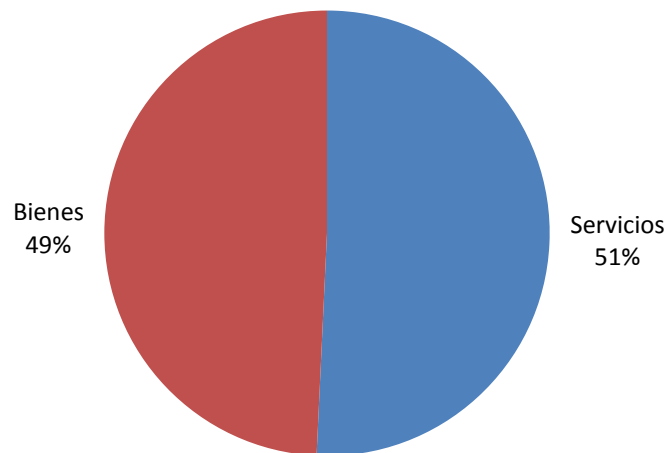
Fuente: Elaboración de la autora con datos Banco Central (2015).

Gráfico 23. Servicios y bienes en el consumo de los hogares chilenos. 2013.



Fuente: Elaboración de la autora con datos del Banco Central (2015).

Gráfico 24 Servicios y bienes en el consumo de las empresas en Chile. 2013.



Fuente: Elaboración de la autora con datos del Banco Central (2015).

Es importante señalar que los servicios que consumen los hogares y las empresas tienen profundas diferencias entre sí, como podemos ver en la Tabla 7. Entre los servicios más consumidos por los hogares destacan vivienda, servicios comerciales, salud y transporte;

mientras, las empresas consumen principalmente servicios de apoyo a sus actividades, como asesorías. No se trata de un tema menor, pues la complejidad y el valor agregado de los servicios no son equivalentes y por ello, al desarrollar políticas públicas para el fomento de determinados sectores es importante conocer quiénes son los que consumen dichos servicios.

Tabla 7. Servicios más consumidos por hogares y empresas en Chile. 2011.

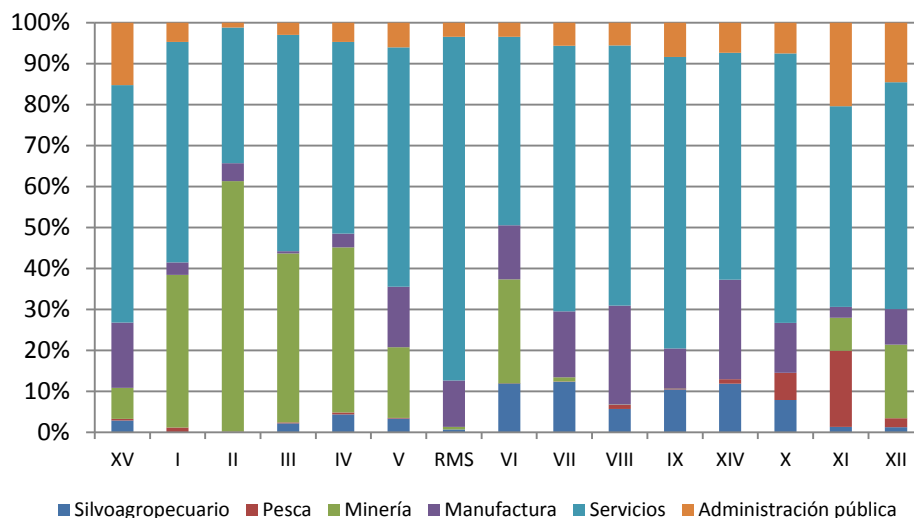
Personas		Empresas	
Servicios de vivienda	16,44%	Otros servicios profesionales y de apoyo	12,32%
Servicios comerciales de intermediación minorista	14,21%	Servicios de arquitectura, ingeniería y científicos	6,87%
Servicios de salud privada	6,77%	Servicios inmobiliarios	6,71%
Servicios de transporte caminero de pasajeros	6,59%	Servicios comerciales de intermediación mayorista	6,28%
Servicios de restaurantes	6,03%	Servicios de transporte caminero de carga	6,22%
Servicios de educación privada	5,86%	Servicios de alquiler de maquinaria y equipo	4,88%
Servicios comerciales de intermediación mayorista	5,37%	Servicios de construcción	4,05%
Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (SIFMI)	4,19%	Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (SIFMI)	3,93%
Servicios de distribución de electricidad	2,56%	Servicios jurídicos y contables	3,82%
Servicios de telefonía móvil	2,53%	Almacenamiento, depósito y otros conexos de transporte	3,59%

Fuente: Elaboración de la autora con datos del Banco Central (2015).

Finalmente, analizamos la distribución geográfica de la producción nacional, con el fin de conocer si los servicios tienen igual peso en las distintas regiones del país. El Gráfico 25 muestra el desglose del PIB regional para el año 2012: podemos apreciar que los servicios son, en general, la principal actividad económica en el país. Sólo en las regiones mineras este ítem muestra caídas significativas de su participación en el PIB. En particular se destaca la II Región de Antofagasta, donde la minería representa más del 60% del total de la producción regional. En el resto del país su participación oscila entre el 80% y el 60%, con lo que supera ampliamente a la agricultura o la manufactura. Es necesario recordar que los servicios permiten el desarrollo de otras actividades, al encargarse de tareas complementarias, como la distribución, el almacenaje o la intermediación

financiera, por lo que sin un adecuado desarrollo de este sector no se podría desarrollar la actividad primaria (agricultura o minería) o secundaria (manufacturas).

Gráfico 25. Participación del sector servicios en el PIB regional. 2012.



Fuente: Elaboración de la autora con datos del Banco Central (2015).

Servicios y empleo

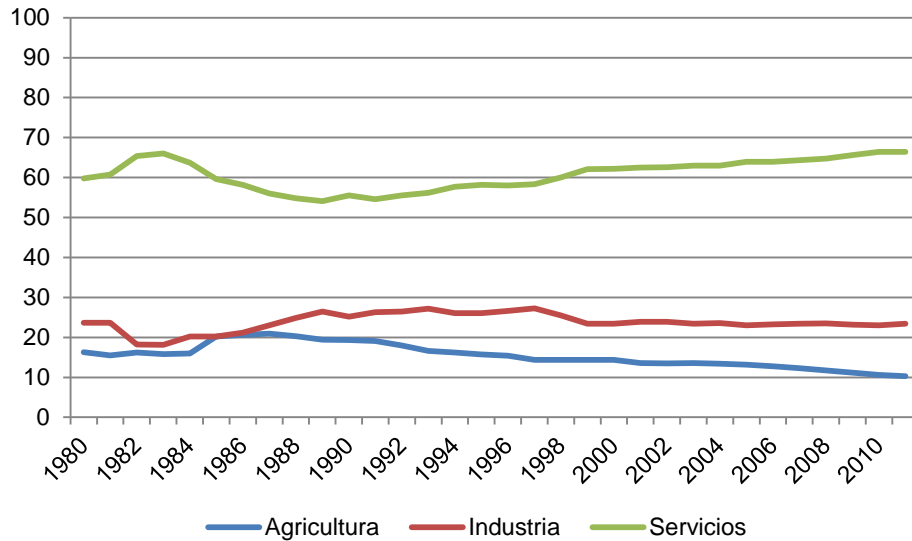
Al igual que el resto de los países de ingreso medio alto, Chile presenta una acelerada participación de los servicios en su economía. Como hemos revisado antes, desde la década de los 90 el peso de los servicios en la economía supera el 50%. Y pese a la fuerte expansión de la minería cuprífera en los últimos años a causa del ciclo de elevados precios, actualmente la proporción de servicios en el PIB llega al 61%.

Al analizar la composición del empleo en Chile, podemos notar que los servicios son la principal fuente de ocupación. Emplean cerca del 65% de la fuerza laboral del país (Gráfico 26). La tendencia creciente del empleo en el sector servicios comienza hacia fines de la década de los 80, y coincide con una convergencia a los niveles presentados por las economías OCDE.

Al descomponer el empleo por sexo, se puede apreciar la preponderancia de los servicios en la generación de empleo femenino, donde tiene una participación superior al 80% (Gráfico

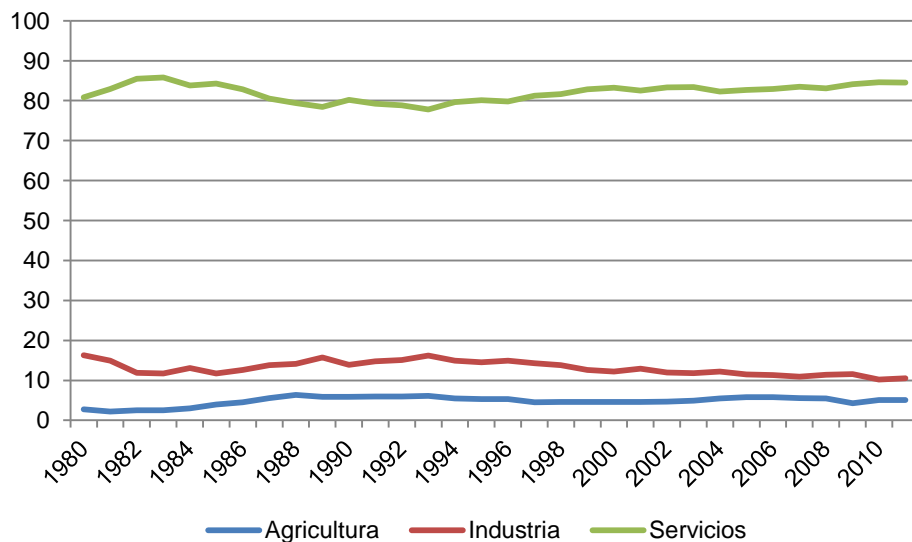
27). Esto se explica tanto por la demanda de trabajo del sector servicios, como por el hecho de que el sector industrial (principalmente, la minería) no emplea un número elevado de mujeres.

Gráfico 26. Distribución sectorial del empleo en Chile. 1980 – 2012.



Fuente: Elaboración de la autora con datos de LABORSTA (ILO, 2014)

Gráfico 27. Distribución sectorial del empleo femenino en Chile.



Fuente: Elaboración de la autora con datos de LABORSTA (ILO, 2014)

Internacionalización de los servicios en Chile

Como se ha explicado en las secciones anteriores, Chile apostó por un modelo de desarrollo en que el sector externo tiene una preponderancia fundamental. Los servicios aparecen en este contexto como uno de los sectores de mayor potencial, pues “el comercio de servicios constituye el sector más dinámico de las economías en el mundo, lo cual se explica por las mayores posibilidades de comercialización que le ha entregado el avance de la ciencia y la tecnología, y acompañado por la mayor participación de las economías emergentes en el comercio mundial. Ocupa un lugar importante en la producción de bienes, y por ende, es gravitante en las oportunidades que ofrece a través de las cadenas globales de valor” (Direcon, 2015, p. 4).

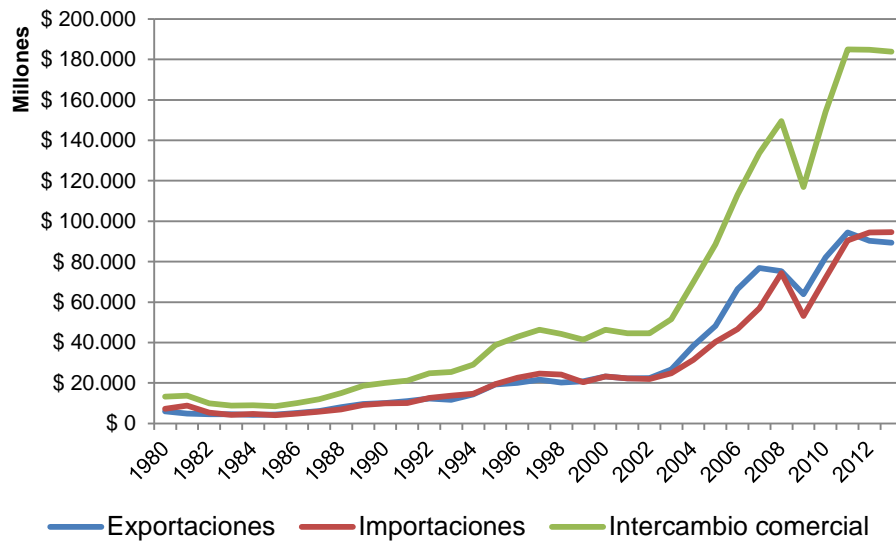
La presente sección realiza un análisis y descripción estadística de la evolución del comercio internacional de servicios en Chile, en el marco del proceso de apertura e integración a la economía mundial del país.

El sector externo chileno

Una de las consecuencias de la aplicación del modelo neoliberal en la economía chilena durante la dictadura militar fue el aumento de la preponderancia del sector externo en el desarrollo del país. El modelo de desarrollo exigía competir en los mercados internacionales y su inserción en los mismos era una condición necesaria para poder crecer. De esta forma, podemos ver un incremento continuo del intercambio comercial (Gráfico 28). Esta tendencia sólo es interrumpida en dos momentos: primero, de manera muy leve durante la crisis asiática (1998-2000), y luego, de forma profunda pero breve, durante la crisis financiera (2009).

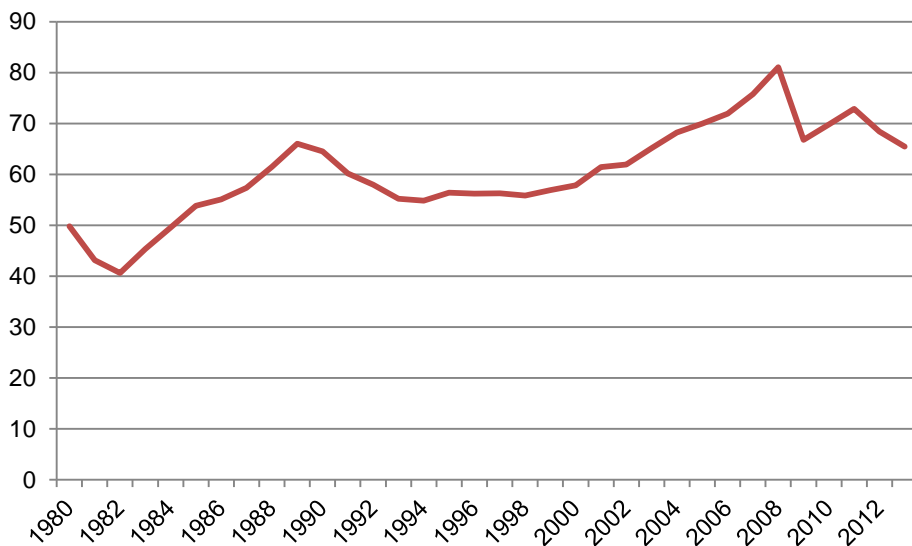
Al analizar la participación del comercio exterior en el Producto Interno Bruto del país, podemos notar que éste ha crecido en las últimas décadas (Gráfico 29), posicionando a Chile como uno de los países más abiertos del mundo. De niveles bajo el 50% (incluso, bajo el 30% en el período ISI), hoy el sector externo representa más del 70% de la producción nacional.

Gráfico 28. Intercambio comercial de Chile. 1980 – 2013. (USD)



Fuente: Elaboración de la autora con datos de OMC (2014a).

Gráfico 29. Participación del comercio internacional en el PIB de Chile. 1980 – 2013



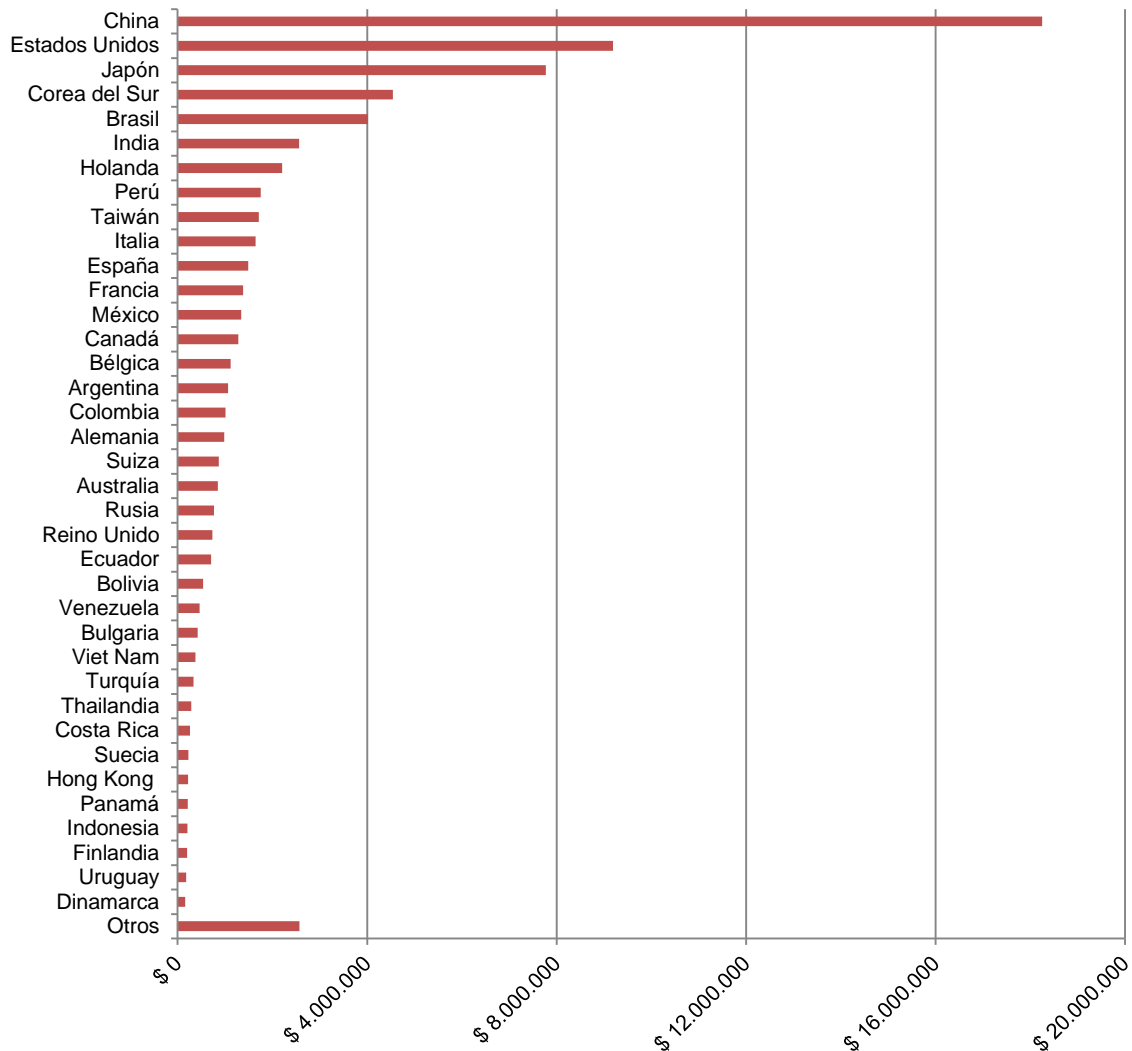
Fuente: Elaboración de la autora con datos de World Bank (2014).

Lo anterior ha estado acompañado de una activa política de apertura comercial, que se ve traducida en la reducción de los aranceles aplicados por el país y la firma de acuerdos comerciales preferenciales⁷². Esto ha llevado a Chile a ser hoy una de las economías más abiertas, y a tener intercambios comerciales con prácticamente la totalidad de los territorios aduaneros del mundo. Asimismo, Chile ha diversificado los mercados de destino de sus exportaciones, un

⁷² Más adelante se analiza con mayor profundidad la estrategia de política comercial y su impacto en los servicios.

proceso en donde hoy el peso del Asia Pacífico, en especial de China, es cada vez mayor (Gráfico 30). Pese a esto, la distribución de las exportaciones tiene un balance regional en línea con el peso económico de las diferentes regiones del mundo, con participación relevante de América del Norte, América Latina y Europa.

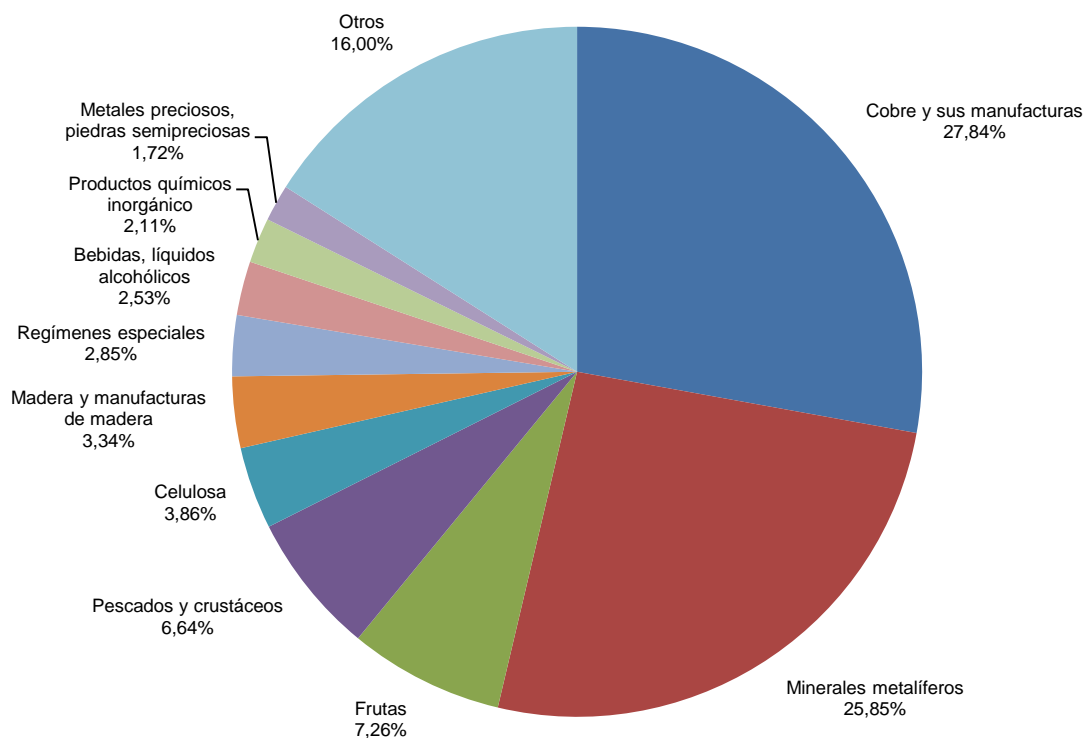
Gráfico 30. Países destino de exportaciones de Chile. 2014.



Fuente: Elaboración de la autora con datos de SNA (2015)

Si bien el objetivo de incrementar el intercambio comercial de Chile se ha cumplido, se detectan problemas importantes al analizar la calidad de dicho comercio. El principal: Chile sigue siendo un país con una alta concentración de sus exportaciones y la canasta exportadora chilena está basada en recursos naturales, principalmente productos de la minería, y en menor medida de la agroindustria y la pesca (Gráfico 31).

Gráfico 31. Principales productos exportados por Chile. 2014.



Fuente: Elaboración de la autora con datos de SNA (2015)

En 2014 el cobre, en sus distintas formas⁷³ representó un 50% de las exportaciones totales del país, mientras la minería en general superó el 60%. El salmón, que ocupa el tercer lugar de los envíos, representó sólo un 4,8% del total, mientras que los vinos y las uvas llegan apenas al 2%. Esta dependencia de unos cuantos productos genera una serie de inconvenientes para el desarrollo del país.

En primer lugar, este escenario hace extremadamente vulnerable al país ante los ciclos de los precios de los productos básicos, principalmente del cobre. La década de 2000 vio un proceso de expansión internacional motivado entre otras cosas por el auge de China, que permitió

⁷³ Las exportaciones de cobre se presentan en distintas glosas arancelarias, dependiendo del nivel de elaboración del producto. Las principales son: cobre refinado en bruto (cátodos y otras formas primarias), minerales de cobre concentrados y cobre semirrefinado (ánodos y otras formas primarias), que representan en conjunto el 48,5% del total exportado por Chile en 2014.

sostener elevados precios para el cobre. Este superciclo⁷⁴ estaría llegando a su fin, y con ello los ingresos del país se pueden ver enormemente restringidos. Si bien existe coincidencia en que el país ha administrado de manera correcta los recursos obtenidos en este período, “es obvio que las expectativas de aumento del gasto del Estado no pueden ser las mismas en un ciclo económico global alto que en uno bajo” (G. Lagos, 2013, p. 24).

En segundo lugar, una característica particular de los principales productos que componen la canasta exportadora chilena es su bajo valor agregado. En general, Chile exporta productos básicos, cuyos aportes al país son mínimos, pues no se realizan grandes procesos productivos, fuera de la extracción (minería) o el cultivo (agroindustria y pesca). Es decir, la renta se extrae de los recursos naturales y no existen procesos industriales o productivos asociados a éstos, lo que limita las posibilidades de desarrollo del país. Frente a este panorama, los servicios han emergido como una alternativa de desarrollo productivo, destacando el potencial aporte que pueden hacer al país.

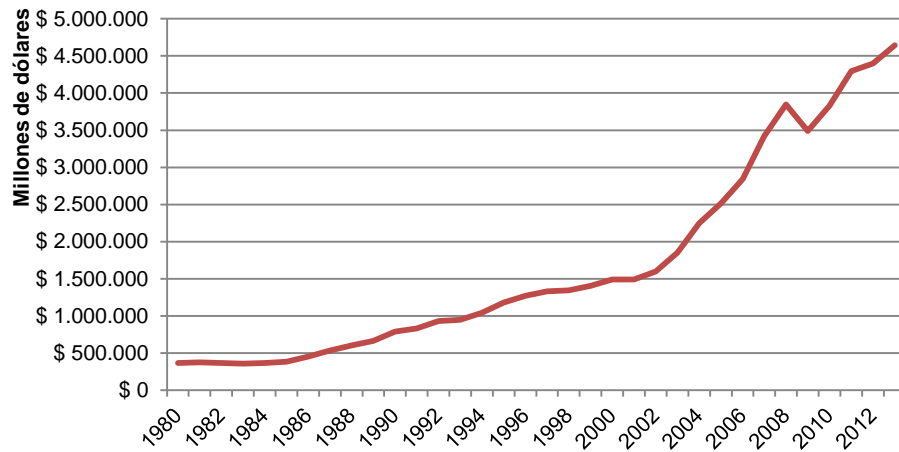
Los servicios en la canasta exportadora chilena

Panorama del comercio internacional de servicios

Los servicios han emergido como el sector más dinámico del comercio internacional, con una importancia creciente en el intercambio comercial. Este crecimiento puede ser explicado por “la actividad de las empresas multinacionales, que deslocalizan sus actividades hacia países emergentes a partir de la necesidad de reducir costos (...) la reducción de las barreras para el comercio internacional de servicios, la mayor proliferación de Acuerdos comerciales y los avances en las tecnologías de información y las comunicaciones (TIC’s)” (Direcon, 2015, p. 9). Como podemos ver en el Gráfico 32, el comercio internacional de servicios se ha multiplicado nueve veces desde 1980: ha crecido a tasas promedio de 8% (un punto porcentual por sobre el comercio de bienes), y representa hoy el 20% del comercio mundial.

⁷⁴ “Un superciclo es un aumento acentuado simultáneo en el precio real de muchos commodities, gatillado por un shock de demanda causado por expansiones macroeconómicas rápidas en que los productores no son capaces de satisfacer la demanda (Marian Radetzki, 2009)” (G. Lagos, 2013, p. 1).

Gráfico 32. Exportaciones mundiales de servicios.
1980 – 2013



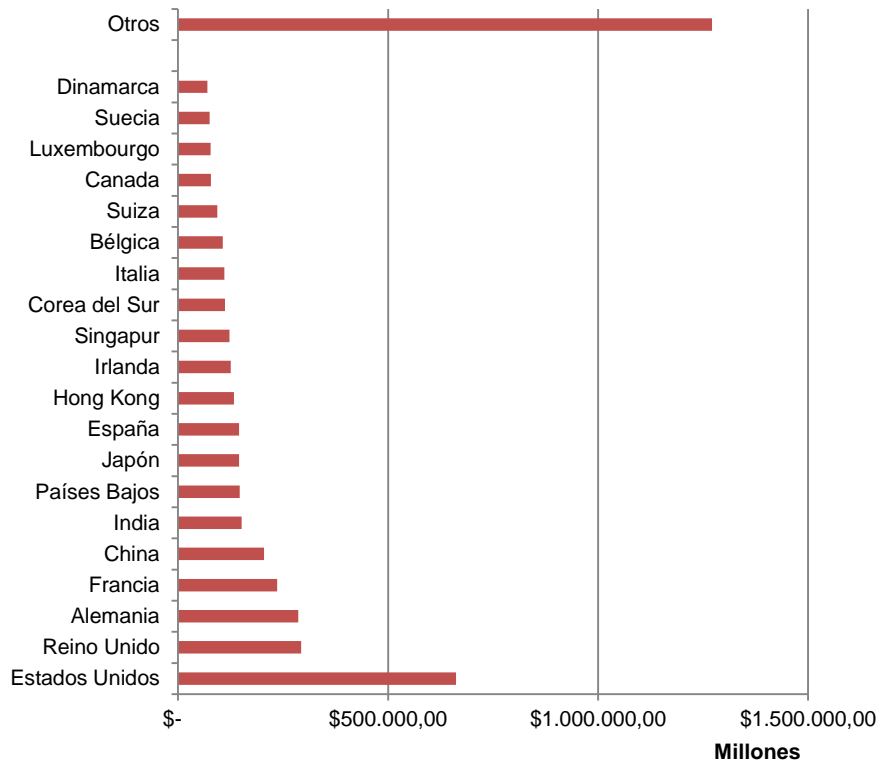
Fuente: Elaboración de la autora con datos de OMC (2014a)

Si bien son cada vez más las economías que participan del comercio internacional de servicios, éste continúa siendo dominado por los grandes jugadores. Como podemos ver en el

Gráfico 33. Principales exportadores de servicios. 2013

, los principales exportadores de servicios son las economías desarrolladas: Estados Unidos, Reino Unido y Alemania, quienes en conjunto representan el 26,7% del total. Luego aparecen dos economías emergentes, China e India, que han aprovechado el menor costo de su mano de obra para crecer en este sector. En términos generales, la concentración en los servicios se refleja en el hecho de que los primeros 20 exportadores suman un 74% del total del sector a nivel mundial.

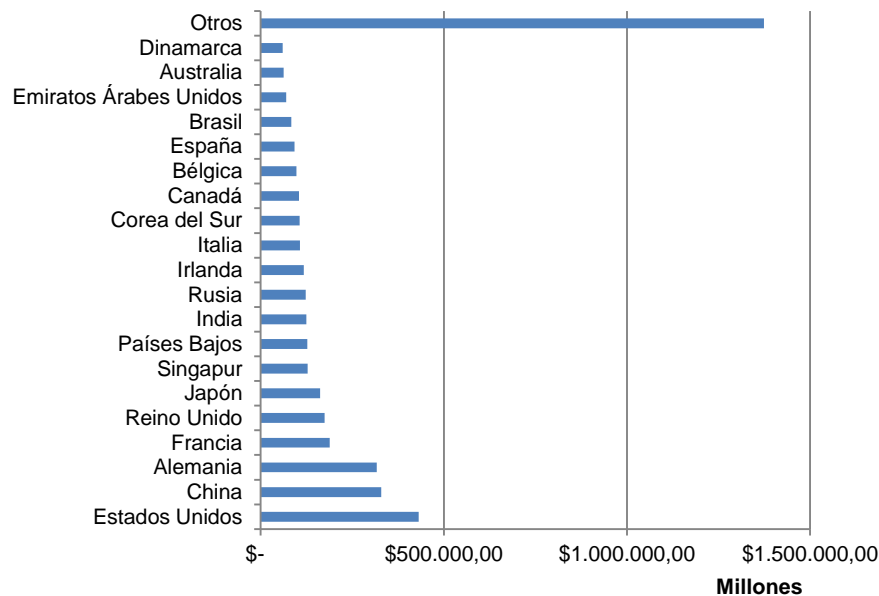
Gráfico 33. Principales exportadores de servicios. 2013



Fuente: Elaboración de la autora con datos de OMC (2014a)

Al analizar la demanda internacional por servicios, podemos apreciar que la situación es bastante similar a la que se aprecia en la oferta. En primer lugar, y como muestra el Gráfico 34, los principales importadores de servicios son prácticamente los mismos que lideran la lista de exportadores, con Estados Unidos a la cabeza. Si bien en este caso el segundo lugar lo ocupa China, entre ambos rankings sólo 4 países no se repiten. De este último grupo, Hong Kong y Rusia ocupan los puestos más altos: el décimo puesto en exportadores e importadores, respectivamente. Si bien es un poco menor a la de la oferta de servicios, la concentración que se aprecia en la demanda de servicios se ubica en un 68,6% si se suman los primeros 20 importadores.

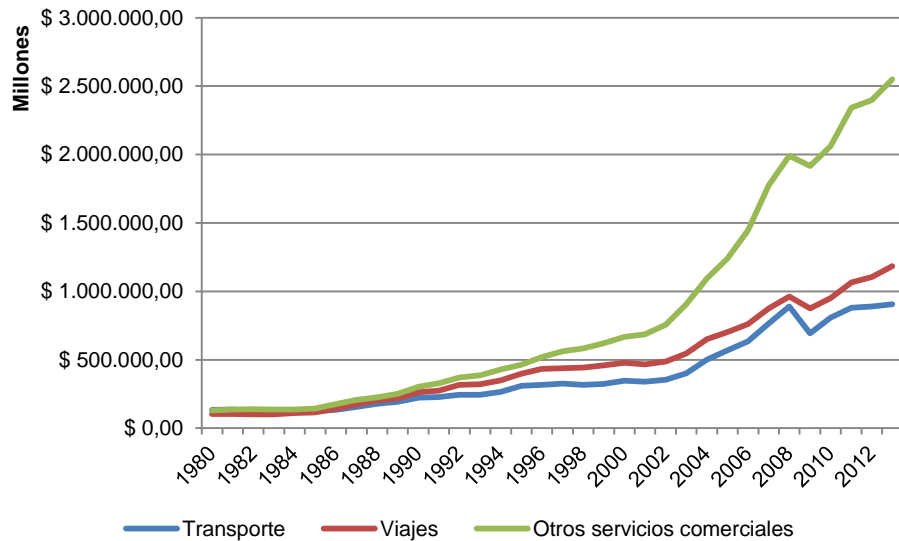
Gráfico 34. Principales importadores de servicios. 2013



Fuente: Elaboración de la autora con datos de OMC (2014a)

Tradicionalmente, los servicios han sido divididos en 3 categorías: las tradicionales de transporte y viajes, y una categoría residual denominada “otros servicios comerciales”. Cuando se inicia la recopilación de estadísticas en la década de los 80, cada una de estas ellas representaba cerca de un tercio del total de servicios exportados. Sin embargo, como se puede apreciar en el Gráfico 35, desde 1980 a la fecha el crecimiento promedio de los “otros servicios comerciales” ha sobrepasado al del resto de los sectores. Mientras transporte crecía a un 5,7% y viajes a un 7,4%, los otros servicios comerciales tuvieron una tasa promedio de crecimiento de 9,1% entre 1980 y 2013. Esto, como ha sido explicado en secciones anteriores, responde a las nuevas dinámicas del comercio internacional de servicios, principalmente por la externalización de funciones empresariales y los avances en las tecnologías de la información.

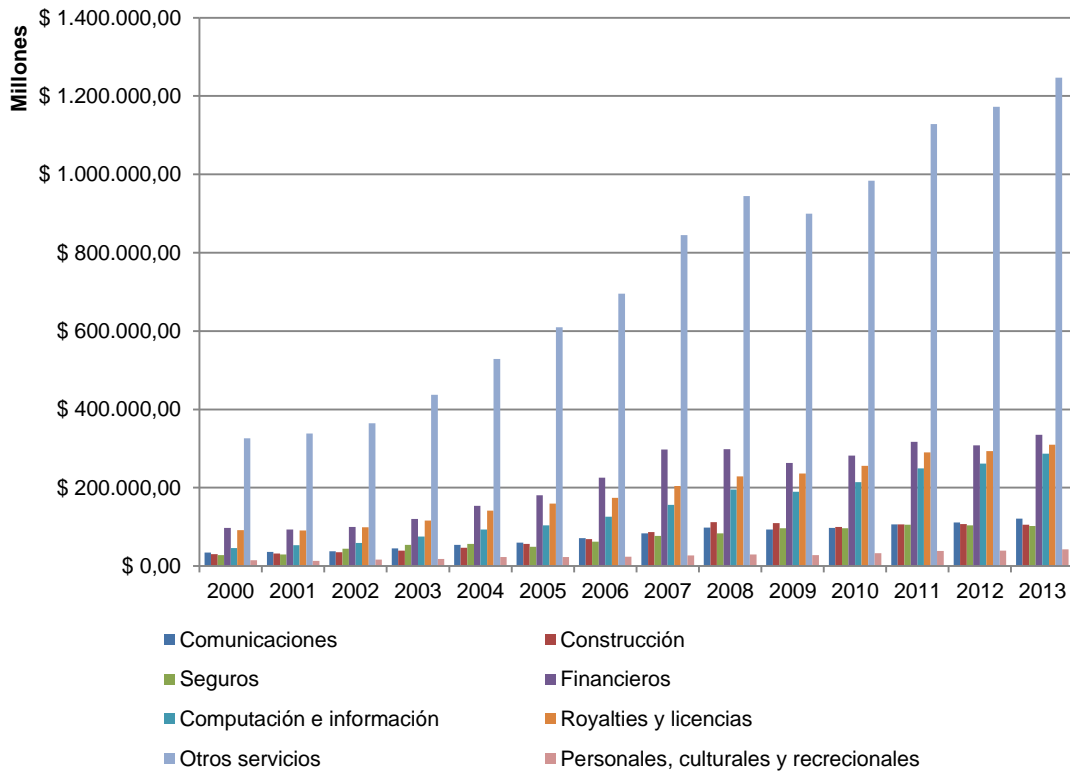
Gráfico 35. Exportaciones mundiales de servicios, por sectores. 1980 – 2013.



Fuente: Elaboración de la autora con datos de OMC (2014a)

Por lo anterior, la categoría de otros servicios ha sido subdividida para reflejar de mejor manera las actividades que hoy componen el comercio internacional de servicios. En el Gráfico 36 podemos ver la evolución de estos “otros servicios” entre 2000 y 2013. Nuevamente, la aparición de nuevos sectores, así como la imposibilidad de registrarlos de manera certera –a diferencia del caso de los bienes-, nos lleva a tener una categoría residual que representa la mayor parte de la misma (48,9%). Pese a esto, es interesante ver el crecimiento de los otros subsectores, todos a tasas mayores que los servicios en general y con áreas como los servicios de computación e información que han crecido a una tasa promedio de 14% en la última década. Mientras los servicios ligados a las empresas crecen a tasas promedio de 9%, los servicios personales y de esparcimiento presentan la tasa más baja, 7,8%, que de todos modos es más alta que la de transporte y viajes o del comercio de bienes en general. Esto demuestra el dinamismo de los nuevos servicios en el panorama comercial internacional. Se espera que en el futuro estos sectores mantengan estas tasas de crecimiento, a medida que nuevos actores se integren y mejore la recopilación de estadísticas.

Gráfico 36. Exportaciones mundiales de servicios, desglose “otros servicios comerciales”. 2000 – 2013.



Fuente: Elaboración de la autora con datos de OMC (2014a)

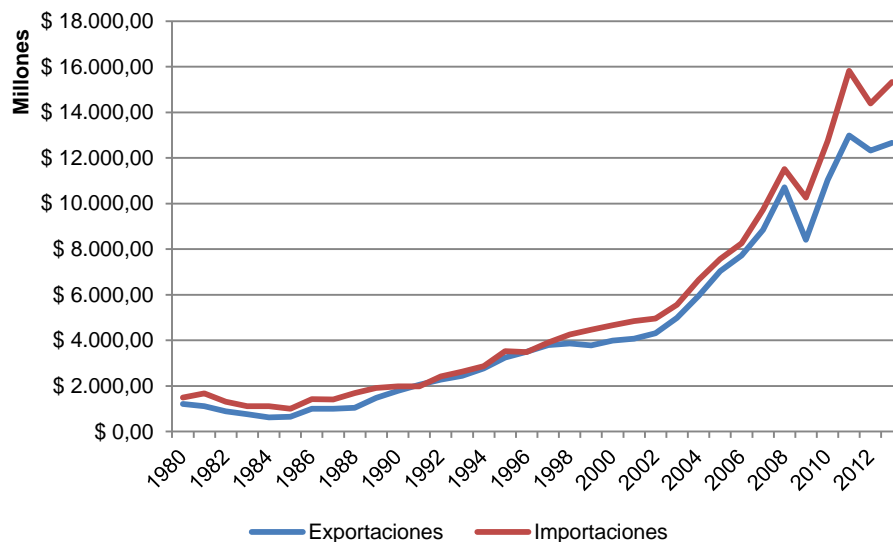
Panorama del comercio chileno de servicios

Chile mantiene su canasta productiva y exportadora anclada en recursos naturales con un bajo nivel de agregación de valor. Como hemos observado antes, el cobre sigue siendo el principal producto de exportación nacional, lo que deja al país vulnerable a los ciclos de precios de los productos básicos. Ante esto, “la diversificación de las exportaciones de servicios es clave para fortalecer el crecimiento y desarrollo económico de Chile” (Direcon, 2015, p. 17). A pesar de lo anterior, la exportación de servicios sigue siendo un sector secundario en el país.

En 2013, los servicios representaron un 14.16% de las exportaciones chilenas, con un valor cercano a los USD 12.600 millones. Al mismo tiempo, mientras Chile representa un 0.41% del comercio internacional en bienes, en materia de servicios representa un 0.27%. En el Gráfico 37 podemos ver la evolución de las exportaciones e importaciones chilenas de servicios en el

período 1980-2013. “Durante los últimos diez años, el comercio de servicios de Chile se expandió a una tasa media anual de 9,2%, ritmos similares tanto para las exportaciones (8,6%) como para las importaciones (9,6%)” (Direcon, 2015, p. 17). Podemos apreciar que Chile presenta un déficit comercial respecto al sector servicios, donde el diferencial entre exportaciones e importaciones ha aumentado a partir de la crisis financiera internacional.

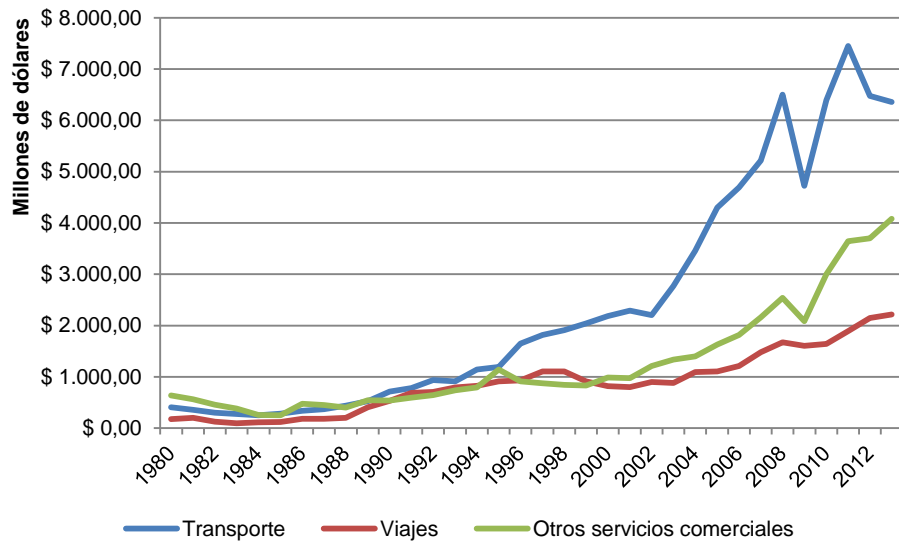
Gráfico 37. Intercambio comercial de servicios. Chile. 1980 – 2013.



Fuente: Elaboración de la autora con datos de OMC (2014a)

Al analizar el desglose de las exportaciones de servicios de Chile, en primer lugar podemos ver un crecimiento diferenciado entre las tres grandes categorías de servicios. Al igual que en el caso mundial, en 1980 cada una de ellas representaban más o menos un tercio del total exportado por el país; hoy, vemos que están dominadas por el transporte, lo que se explica principalmente por la posición internacional de la Compañía Sudamericana de Vapores y de LAN, lo que impacta positivamente la exportación nacional. “Las exportaciones de servicios de Transporte han crecido a una tasa de 7% en la última década, empujadas principalmente por la expansión del Transporte Marítimo en un 6,4%, considerando que representa un 58% del total de las ventas de servicios de Transporte” (Direcon, 2015, p. 19). En segundo lugar, y con un crecimiento acelerado a partir de la década de 2000 aparecen los “otros servicios comerciales”, que serán analizados más adelante y, finalmente, los viajes (turismo), que en 2013 sólo representaron un 17,5% de la canasta exportadora de servicios.

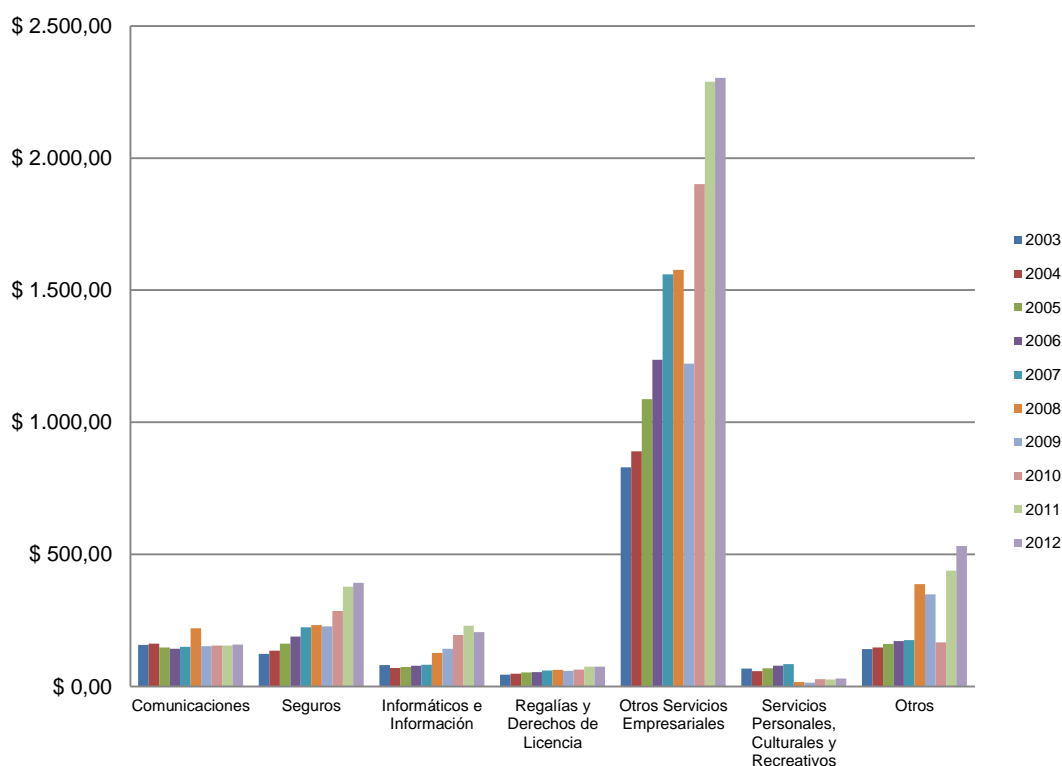
Gráfico 38. Exportaciones chilenas de servicios, principales subsectores. 1980 – 2013.



Fuente: Elaboración de la autora con datos de OMC (2014a)

A partir del año 2003 podemos encontrar información que nos permite descomponer los otros servicios comerciales y, de esta manera, intentar una mejor comprensión del dinamismo de este sector. Tal y como se observó antes para el mundo en su conjunto, la categoría residual “otros servicios empresariales” sigue concentrando la mayor parte de los “otros servicios” exportados (62%). Pese a lo anterior, podemos apreciar que los servicios financieros (capturados en seguros) y los servicios de computación y tecnologías de la información son los que han crecido de manera más importante en el último tiempo. También es interesante destacar el fuerte impacto que tuvo la crisis financiera en los servicios personales, culturales y recreativos, que no han podido recuperar los niveles previos.

Gráfico 39. Desglose subsectores “otros servicios comerciales”. Chile. 2003-2012.



Fuente: Elaboración de la autora con datos del Banco Central (2015)

Finalmente, es importante señalar los mercados de origen y destino de los servicios, ya que éstos presentan profundas diferencias con los bienes. Como podemos ver en la Tabla 8, Estados Unidos y China se mantienen como los principales receptores de los servicios chilenos, seguidos en el ranking por las economías latinoamericanas (Brasil, Argentina y Perú). Esto es de particular importancia, pues el tipo de servicios que se comercia con los grandes países corresponde principalmente a transporte, mientras que con la región se da un comercio basado en inversión⁷⁵ o en servicios profesionales, con una mayor demanda por personal calificado y valor agregado.

⁷⁵ Cabe recordar que “las estadísticas disponibles a nivel mundial indican que el comercio realizado a través de empresas filiales con presencia en el extranjero (modo 3) es mayor que el correspondiente a la suma de los demás modos de suministro y refuerza la dinámica del comercio mundial de servicios. Según la Cámara de Comercio de Santiago (CCS), las cifras de exportaciones de servicios de Chile representan sólo la mitad de las exportaciones totales de servicios, dado que excluyen el modo 3, correspondiente a presencia comercial y por ende vinculada a inversión extranjera. Esto se da, particularmente, en actividades de comercio al detalle, transporte, energía, telecomunicaciones y servicios financieros, siendo los principales destinos, los países de América Latina: Argentina, Perú, México y Panamá” (Direcon, 2015, p. 21).

Tabla 8. Principales destinos exportaciones chilena de servicios, 2008-2013 (en millones de US\$)

País	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Estados Unidos	1.647	1.216	1.324	1.543	1.466	1.541
China	648	476	1.423	1.426	1.073	1.015
Brasil	795	690	808	955	1.035	965
Argentina	722	698	690	731	917	928
Perú	518	391	560	668	713	642
España	345	358	379	394	396	443
Alemania	521	385	390	478	454	410
Japón	492	342	331	420	264	337
México	266	130	250	272	267	266
Francia	209	177	226	222	186	227

Fuente: Direcon (2015)

Tabla 9. Principales orígenes de importación chilena de servicios, 2008-2013 (en millones de US\$)

País	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Estados Unidos	1.300	918	1.237	1.434	1.440	1.449
Alemania	1.300	1.015	1.308	1.648	1.052	1.189
Argentina	635	626	688	807	900	811
Brasil	565	373	504	724	632	654
Japón	450	259	333	419	360	375
Perú	178	172	238	294	347	363
Francia	186	185	307	255	281	354
Suiza	236	110	227	304	413	338
Corea del Sur	139	85	201	224	247	251
China	180	108	171	284	273	249

Fuente: Direcon (2015)

Exportación de servicios según valor agregado

Hoy nos enfrentamos a un nuevo escenario, en el cual la irrupción de las cadenas globales de valor (CGV)⁷⁶ toma un papel preponderante en la dinámica comercial internacional. Un proceso en el que “las redes de comercio y producción no son nuevas (...) lo que ha cambiado es la velocidad, escala, profundidad y amplitud de las interacciones globales” (Elms & Low, 2013,

⁷⁶ Para una discusión detallada del origen de las CGV, ver Baldwin (2012), Cattaneo, Gereffi, and Staritz (2010), Elms and Low (2013) y Gereffi, Humphrey, and Sturgeon (2005).

p. 1). De esta manera, la deslocalización geográfica de la producción, en la que la participación de distintos países en la elaboración de bienes y servicios ha crecido de manera importante, pone de manifiesto la necesidad de revisar la forma en la que se contabiliza el comercio internacional, y cómo se distribuyen las ganancias asociadas a éste. Asimismo, la emergencia de las cadenas globales de valor ha puesto de manifiesto la necesidad de comprender el aporte de los servicios, en particular su dimensión internacional, ya que se reconoce el papel fundamental que juegan en la articulación de las CGV.

Los servicios no sólo son un determinante de la competitividad y productividad de las economías a través de la provisión de apoyos a las funciones productivas del trabajo y capital. También existen numerosos servicios que hoy están involucrados en la producción y venta de otros bienes y servicios, un fenómeno que se conoce como “servificación”: el aumento del uso de servicios en las manufacturas (Kommerskollegium, 2010, 2012; Low, 2013). Los conceptos de servicios “incorporados” (*embodied*, en inglés) e “incrustados” (*embedded*, en inglés), son útiles para describir la forma en la que los servicios pueden formar parte de la producción industrial. Los servicios “incorporados” son aquellos utilizados como insumos para la manufactura de un bien, mientras que los servicios “incrustados” son insumos en la venta de un bien (Low, 2013).

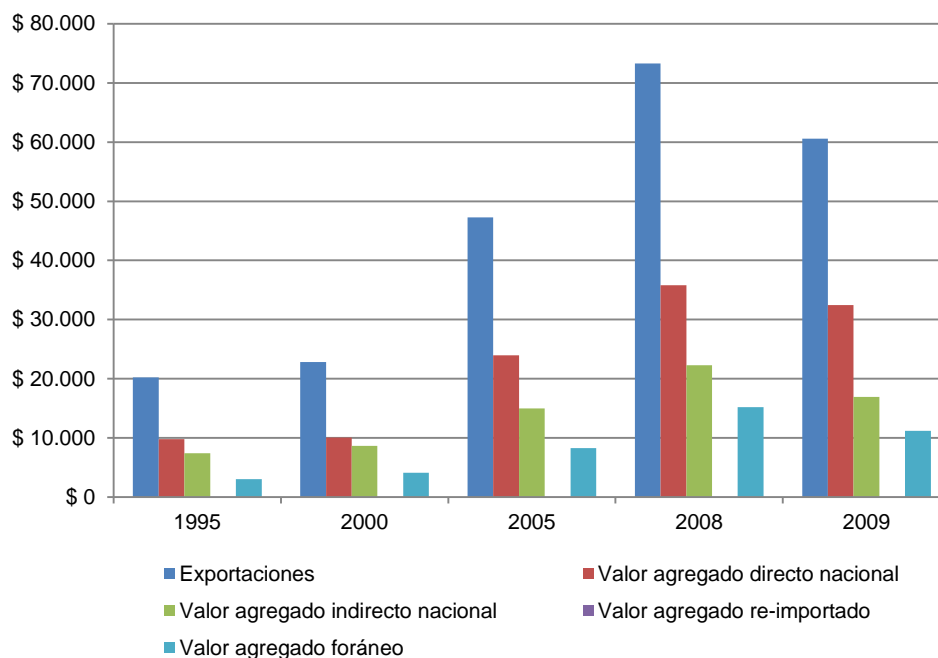
En este marco, una iniciativa conjunta de la OCDE y la OMC ha comenzado a medir el comercio mundial en términos relativos al valor agregado que cada país y/o actividad efectivamente entrega a los bienes y servicios que son comercializados. Las nuevas mediciones de comercio internacional, realizadas en el marco de la iniciativa “Hecho en el Mundo”⁷⁷ de OCDE-OMC elevan la proporción de servicios en el comercio mundial de 23% a 45% (Low, 2013; Stephenson, 2012). Los datos entregados por OCDE-OMC permiten estimar de manera más precisa la real participación de los servicios en el comercio internacional. De manera complementaria al análisis tradicional del sector externo chileno ya presentado, esta sección

⁷⁷ La iniciativa “Hecho en el Mundo” lanzada por la OMC busca responder a las nuevas condiciones de la producción y el comercio internacional, “con el fin de apoyar el intercambio de proyectos, experiencias y enfoques prácticos en materia de medición y análisis del comercio en términos de valor añadido (...) El sesgo estadístico que genera la imputación de la totalidad del valor comercial al último país de origen puede falsear igualmente el debate político sobre el origen de los desequilibrios y hacer que se tomen decisiones mal fundamentadas y por lo tanto contraproducentes. El desafío sigue siendo hallar la conexión estadística adecuada entre las diferentes contabilidades nacionales a fin de representar correctamente las interacciones internacionales surgidas de la globalización y facilitar el diálogo entre los dirigentes, superando las fronteras nacionales” (OMC, 2014c).

presenta el estudio de la canasta exportadora chilena en términos de valor agregado, utilizando para ello la información desarrollada en el marco de la iniciativa “Hecho en el Mundo”.

El análisis de las exportaciones en términos de valor agregado comienza identificando las fuentes de origen del valor de las exportaciones. Se pueden distinguir tres fuentes primarias: valor directo nacional, valor indirecto nacional y valor foráneo⁷⁸. El primero hace referencia al valor agregado directamente por la actividad económica que está exportando; el valor indirecto nacional se refiere a insumos que son utilizados para la producción de un bien o servicio y que son externalizados nacionalmente, mientras que el valor foráneo se refiere a insumos comprados en el exterior. El Gráfico 40 muestra la descomposición de las exportaciones chilenas según el origen del valor agregado para aquellos años en que existe información. Si bien el grueso del valor se produce directamente en el país, esto se explica por las características propias de la matriz productiva y exportadora nacional, donde el grueso de las actividades son extractivas (minería) o primarias (silvicultura, agricultura y piscicultura).

Gráfico 40. Composición de las exportaciones chilenas por origen valor agregado
Años seleccionados, millones de dólares.

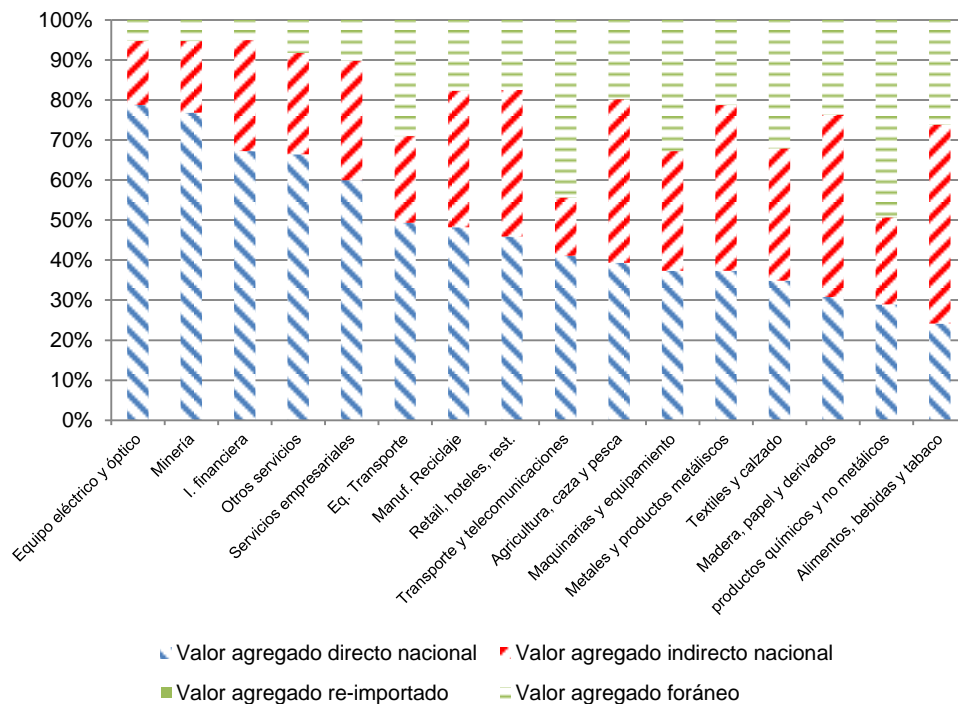


Fuente: Elaboración de la autora con datos de OECD-OMC (2013)

⁷⁸ En las estadísticas también se incorpora el valor agregado producido por re-importaciones, que para Chile es estadísticamente insignificante.

Al descomponer la canasta exportadora y analizar el origen del valor agregado para cada sector, podemos encontrar importantes diferencias (Gráfico 41). Si bien para todos los sectores el valor agregado es principalmente producción nacional -donde telecomunicaciones y productos químicos son los que tienen mayor participación foránea-, esto responde a la calidad de proveedor de materias primas que tiene Chile, donde por lo general participa en los primeros eslabones de la cadena productiva mundial. Es importante señalar que este gráfico sólo presenta la composición de las exportaciones y no el volumen o valor de las mismas. Por ejemplo, si bien la industria de equipos eléctricos y ópticos tiene un elevado porcentaje de valor agregado doméstico, es un sector secundario en la matriz exportadora nacional.

Gráfico 41. Composición de las exportaciones chilenas por origen valor agregado, por sector productivo. 2009, millones de dólares.

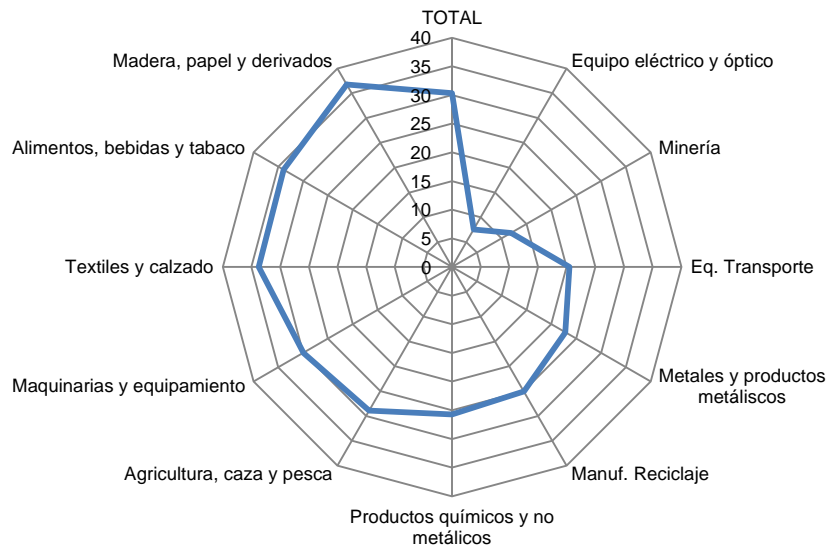


Fuente: Elaboración de la autora con datos de OECD-OMC (2013)

Dentro del valor agregado indirecto, uno de los principales componentes son los servicios. En el Gráfico 42 vemos la participación de los servicios en la generación de valor agregado para distintas industrias en 2009. En general, corresponden a entre un 20% y un 35%. El caso de la minería es bastante particular, pues el bajo nivel de procesamiento de los minerales en el país

explica que no exista un gran porcentaje de servicios asociados a su producción. Sin embargo, dado el volumen del sector, sí se ha desarrollado una importante industria de servicios complementarios.

Gráfico 42. Participación de servicios en el valor agregado de las exportaciones, por sector productivo. 2009, Porcentaje.

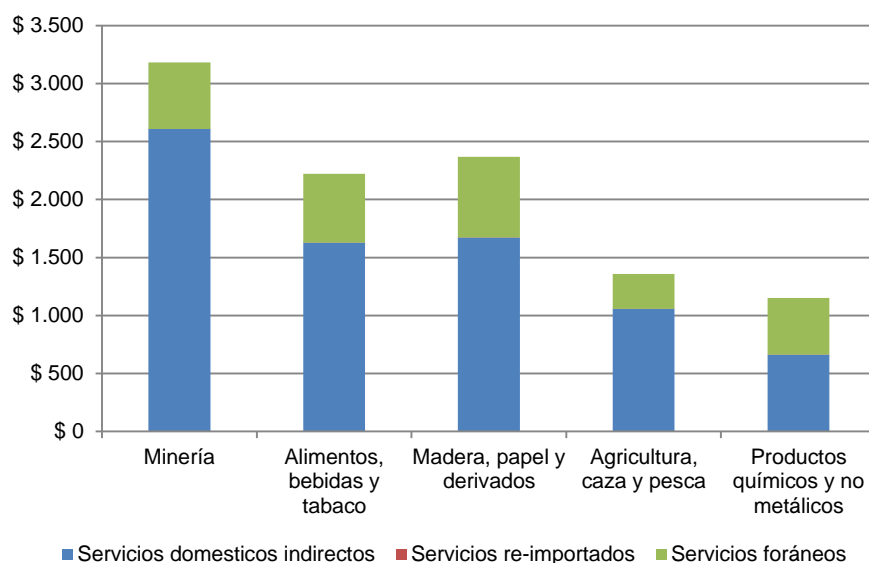


Fuente: Elaboración de la autora con datos de OECD-OMC (2013)

Es interesante destacar que la mayor parte de los servicios incorporados en las exportaciones de bienes son servicios nacionales. El Gráfico 43 nos muestra el valor agregado por servicios domésticos e importados para los principales sectores productivos, lo que permite apreciar que los servicios nacionales son mayoritarios. Esto es importante, pues “las exportaciones indirectas de servicios son particularmente atingentes para pequeñas y medianas empresas (PYMES) nacionales que a menudo se especializan en nichos de mercado y no tienen capacidad para exportar directamente. Con frecuencia, gracias a esos servicios incorporados, las PYMES pueden participar en las cadenas de valor mundiales en calidad de proveedores directos o indirectos de empresas” (Direcon, 2015, p. 13). De todos modos, estos servicios corresponden principalmente a transporte y actividades logísticas, los que tienen bajo nivel de complejidad.

Gráfico 43. Valor agregado de servicios en las exportaciones, según origen del servicio.

2009, Millones de dólares. Sectores seleccionados.



Fuente: Elaboración de la autora con datos de OECD-OMC (2013)

El sector público chileno y el comercio internacional de servicios

Esta sección presenta una descripción y un análisis del involucramiento del aparato público chileno con el comercio internacional de servicios. Para esto se revisan los principales organismos relacionados con estas materias, así como las políticas públicas más importantes implementadas en el período de estudio para el fomento de la internacionalización de la industria de servicios chilena.

Organismos públicos y el comercio de servicios

En primer lugar se estudian los organismos públicos relacionados con el comercio internacional de servicios en Chile, involucrados en la formulación e implementación de políticas relevantes para el desarrollo e internacionalización del sector. Se pone un especial énfasis en aquellos encargados de las relaciones económicas internacionales del país y su desarrollo productivo. Por esto se revisan la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales

del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (Direcon), ProChile y la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), entre otras⁷⁹.

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales

La Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (Direcon) fue creada en 1979 con el objetivo de ejecutar las políticas que formule el Presidente de la República respecto de las relaciones económicas del país con el exterior. Se buscaba una agencia gubernamental que fuera capaz de coordinar las acciones estatales en materia de relaciones económicas internacionales, en un momento en que el país estaba optando por la apertura como un camino para guiar el desarrollo nacional.

La Direcon ha sido la agencia encargada de la negociación e implementación de los acuerdos comerciales preferenciales que Chile ha firmado, en línea con su misión de “ejecutar y coordinar la política de Gobierno en materia de Relaciones Económicas Internacionales, para promover una adecuada inserción de Chile en el mundo” y sus objetivos estratégicos (Cuadro 2). Dentro de sus funciones recae la promoción de las exportaciones nacionales a través de ProChile, agencia que por su importancia será revisada de manera independiente. Junto con estas labores, Direcon debe difundir en el exterior la política económica del gobierno, participar en organismos internacionales y coordinar las políticas que deben seguirse en ellos y formular a los sectores públicos y privados proposiciones para el óptimo aprovechamiento de los mercados internacionales (Direcon, 2014c).

Cuadro 2. Objetivos estratégicos Direcon

Contribuir a la inserción económica de Chile en el mundo, promoviendo y creando las condiciones para nuevas oportunidades de negocios, a través de la negociación de acuerdos económico-comerciales, la administración y modernización de los existentes y la vigilancia del cumplimiento de los compromisos asumidos en los señalados acuerdos, tanto a nivel bilateral, plurilateral y multilateral.

Fortalecer la participación de nuestro país en los proyectos de integración

⁷⁹ En Chile existen 19 instituciones públicas relacionadas con el proceso de comercio exterior, pero a efectos de este estudio sólo se revisan aquellas con directa relación a los servicios, omitiéndose las que por su naturaleza sólo aplican al comercio de bienes (por ejemplo, el Servicio Agrícola y Ganadero o el Instituto de Salud Pública).

en América Latina, en las áreas comerciales y en otros ámbitos económicos, para mejorar el posicionamiento competitivo de nuestra economía en el mundo global y favorecer nuestra capacidad negociadora.

Fortalecer nuestra presencia multilateral, especialmente, en la OMC, APEC, OMPI y OCDE, así como en las instancias de integración latinoamericanas, para maximizar nuestra presencia negociadora y, al mismo tiempo, propender a que las reglas económico-comerciales y financieras del mundo global sean más equitativas en favor de los países en desarrollo.

Fortalecer el desarrollo exportador nacional, a través de estrategias de promoción de exportaciones para los sectores y subsectores relevantes para el país y las instituciones gubernamentales relacionadas, con énfasis en las regiones, las PYMES, el comercio de servicios, y la industria manufacturera; utilizando para ello los instrumentos que ProChile dispone, con el objeto de contribuir al aumento de la base nacional de empresas exportadoras.

Fortalecer la relación público privado, especialmente con los gremios PYMES, con el fin de asegurar que las acciones de promoción de exportaciones les permitan sumarse al proceso exportador.

Apoyar la atracción de inversión extranjera, el turismo y la inversión chilena en el exterior, a través del fortalecimiento de la Red de oficinas comerciales de Chile en el mundo. Ello, de manera complementaria a las acciones de promoción de bienes y servicios, con el fin de contribuir a la generación de oportunidades de negocios y a la diversificación de mercados de manera sostenible en el tiempo.

Asegurar que en las negociaciones sea considerada la posición de los diversos grupos ciudadanos, tales como organizaciones sindicales, académicas, de consumidores, de ONGs y asociaciones gremiales, especialmente los gremios PYMES, a través del fortalecimiento de la relación público-privado y la realización de reuniones periódicas de trabajo en donde se aborden los temas económico-comerciales de competencia de Direcon.

Fuente: Direcon (2014c)

Por la preponderancia que ha tenido la apertura comercial preferencial a partir de los gobiernos democráticos, la Direcon ha ganado peso en el diseño e implementación de estrategias económicas nacionales. Es la unidad encargada de implementar los compromisos adquiridos en acuerdos comerciales internacionales, muchos de ellos con importantes implicaciones para otros sectores económicos y gubernamentales, por lo que actúa como ente coordinador de las distintas reparticiones públicas en las negociaciones internacionales. A partir de las negociaciones del

AGCS y los primeros tratados de libre comercio, los servicios han estado presentes en las mesas de negociación del país, para lo cual Direcon cuenta con departamentos especializados: Servicios, Inversiones y Transporte Aéreo (SERINTA).

ProChile

Creada mediante el Decreto Ley N° 740 emitido en 1974, la Dirección de Promoción de Exportaciones -ProChile- se funda con el objetivo de la promoción y el fomento de las exportaciones del país, en especial de aquellas no tradicionales. De esta forma, ProChile es la agencia gubernamental encargada del apoyo a la exportación y acceso de empresas, productos y servicios a nuevos mercados.

Originalmente dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, en 1979 pasa a formar parte de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (Direcon). El objetivo de esta fusión fue reunir en una sola dependencia estatal todas las instancias relacionadas al comercio internacional, con el fin de facilitar la coordinación de la política de apertura comercial del país con el fomento y promoción de las exportaciones (Ayala, 2006, p. 12).

ProChile tiene la misión de promover el aumento de las exportaciones, velar por el incremento del valor de los productos, el incremento en el número de empresas exportadoras y la diversificación de los mercados de destino y productos. Actualmente, su labor se concentra en los siguientes lineamientos estratégicos:

- “a) Incorporar elementos diferenciadores en las exportaciones nacionales para abordar los desafíos de una internacionalización sustentable de las empresas;
- b) Desarrollar e implementar estrategias de promoción comercial, de atracción de inversiones y de fomento al turismo, que permitan una mejora continua de posicionamiento de Chile y de la diversificación de mercados en estas áreas;
- c) Buscar proactivamente la oferta exportable en todas las regiones del país, generando y/o fortaleciendo las capacidades exportadoras de los clientes de ProChile;

- d) Posicionar a ProChile y sus servicios tanto en las empresas nacionales como en el exterior;
- e) Lograr eficiencia en la administración y ejecución del presupuesto de ProChile” (Relaciones Exteriores, 2012).

En la actualidad, ProChile cuenta con una serie de herramientas diseñadas para apoyar la internacionalización de empresas chilenas, las cuales se agrupan en las áreas de:

- Información y capacitación: en esta área se encuentran los programas de asistencia al exportador y formación exportadora. A través de trabajo directo con las empresas, ProChile asesora y guía el proceso de internacionalización de las empresas.
- Promoción internacional: es el área más representativa del trabajo de ProChile y tiene entre sus programas la participación de Chile en ferias internacionales, donde junto con la organización del Pabellón Chile existe cofinanciamiento para la participación de las empresas en los principales encuentros de este tipo a nivel mundial. En el contexto de este objetivo, se han creado programas específicos para los alimentos y el vino, como “Sabores de Chile” y “*Chilean Wine Tour*”, además de eventos organizados de manera exclusiva para la promoción de estos productos en terceros mercados. En esta área también se incluye el programa de Marcas Sectoriales, que se revisará más adelante.
- Fondos concursables: anualmente, ProChile realiza llamados para planes específicos de internacionalización, que se dividen en silvoagropecuarios, industria y servicios (a través de Contact Chile). Estos fondos concursables buscan aportar apoyo y cofinanciamiento a proyectos de estrategias de promoción de exportaciones diferentes a los incluidos en los programas preestablecidos por la agencia. Por ejemplo, asesoría en *branding*, arriendo de oficinas, misiones comerciales, participación en ferias internacionales, invitación de potenciales clientes, estudios de mercados, publicidad y promoción, asesoría legal, entre otros temas.

ProChile cuenta con fondos asignados para el desarrollo de las actividades mencionadas más arriba. Junto con el presupuesto otorgado año a año por el Ministerio de Hacienda, existen cuatro fondos especiales para la promoción de exportaciones:

- Fondo de Promoción de Exportaciones (FPE), creado en 1995 y destinado a pequeñas y medianas empresas exportadoras. Basa su ejecución en tres líneas específicas de cofinanciamiento para estudios de mercado de prospección, penetración y permanencia de y en los mercados internacionales.
- Fondo de Promoción de Exportaciones Agropecuarias (FPEA), orientado al desarrollo del sector agrícola, para apoyar el proceso de internacionalización de las empresas del sector, y cuyo acceso se logra a través de concurso público. Este fondo es el más grande que maneja ProChile y proviene del Ministerio de Agricultura.
- Programa de Internacionalización de la PYME (INTERPYME), iniciado en el 2001 con el objetivo de incorporar 1.000 nuevas PYMES al proceso exportador, y “cuyo énfasis se dirige a las empresas que exportan anualmente al menos US\$ 2.000.000 de dólares. Este programa es ejecutado por ProChile en convenio con la Corfo y otras alianzas estratégicas de asociaciones gremiales. Proporciona un cofinanciamiento del 70% de los gastos previstos en las primeras etapas de la inserción a los mercados internacionales, algo que abarca el asesoramiento a las empresas y acciones de promoción exterior (misiones comerciales, visitas a ferias y material promocional, entre otros)” (Ayala, 2006, p. 24).
- Pymexport, iniciado en el 2005, bajo una alianza con la Cámara de Comercio de Santiago (CCS) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), constituye una herramienta de desarrollo de las PYMES exportadoras (Pymex). Otorga un cofinanciamiento de hasta un 50% para la consultoría de las Pymex, cuyo objetivo es lograr superar las barreras para-arancelarias y arancelarias, mejorar los canales de comercialización mediante el desarrollo de actividades de promoción como ferias y misiones y, ajustar la oferta exportable en aquellos mercados con los cuales se mantienen acuerdos de libre comercio (Ayala, 2006, p. 24).

Junto a lo anterior, y en la medida que el país profundizaba su proceso de apertura comercial, ProChile fue fortaleciendo su presencia nacional e internacional. En los setenta, comenzó la expansión de su redes de acción a través del establecimiento de oficinas de representación en el exterior (las primeras en Europa y Estados Unidos), y de una red interna, con oficinas regionales para estar más cerca de los exportadores. A medida que Chile firmó acuerdos comerciales y los destinos de las exportaciones del país se han diversificado, la red de oficinas de

ProChile ha intentado responder a las nuevas demandas y desafíos del sector exportador nacional. A 2014, ProChile contaba con una red de oficinas comerciales en 43 países de cuatro continentes (Ilustración 1), además de oficinas en todas las capitales regionales del país.

Ilustración 1. Oficinas comerciales de ProChile en el mundo.



Fuente: ProChile (2015)

ProChile y el sector servicios

La preocupación de ProChile por la promoción de servicios es bastante tardía. Aunque es un organismo fundado en la década de los 70, los primeros antecedentes respecto de la preocupación de ProChile por los servicios datan a fines de la década de los 90, cuando los servicios de ingeniería, universitarios e industrias creativas (cine) se consideran dentro de los planes de trabajo tradicionales de la agencia. En 2004 se incorpora la oferta exportable de servicios como un sector prioritario, y en 2006 se crea el Departamento de Servicios, con una línea presupuestaria propia y la capacidad de generar nuevos negocios y acciones específicas para este sector (Marinao, 2009). El departamento de Servicios se crea con tres líneas de acción primarias: creación de conocimiento, consolidación de la oferta exportable, y desarrollo de nueva oferta exportable (Trammer, 2007).

La heterogeneidad de los servicios es uno de los principales problemas que enfrenta el Departamento de Servicios. En primer lugar, podemos notar que el apoyo que se entrega al departamento, en términos de recursos financieros y humanos, es equivalente a otros departamentos de ProChile, por ejemplo el de vinos. Sin embargo, debe lidiar con un sector económico más grande, con más empresas y donde cada subsector representa una forma distinta de negocios que debe tener estrategias particulares. Esto deriva en una debilidad de las acciones del departamento y una multiplicidad de enfoques metodológicos, algo que se puede apreciar en la exposición de Trammer (2007), quien ilustra cuatro metodologías distintas para la consolidación de la oferta exportable, respondiendo a cuatro subsectores específicos.

Uno de los más recientes intentos de avance en el proceso de promoción de las exportaciones de servicios fue la creación del Consejo Asesor de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales en materia de Industria y Servicios, en 2012. Este órgano de carácter consultivo del Director General tiene la misión de asesorar para el diseño, implementación y ejecución de políticas públicas que permitan un desarrollo de la industria y servicios exportables chilenos (Relaciones Exteriores, 2012). El gran desafío que busca la creación de este consejo es coordinar las acciones de los distintos organismos públicos relacionados con la promoción de exportaciones y lograr su sintonía con las necesidades del sector privado, una intención que se observa en su conformación: subsecretario de Economía y Empresas de Menor Tamaño, quien lo presidirá; vicepresidente ejecutivo de Corfo; director de la Dirección de Promoción de Exportaciones -ProChile-; director ejecutivo de la Fundación Imagen de Chile; cuatro representantes del sector privado, dos de los cuales serán designados por el Ministro de Economía, Fomento y Turismo, y otros dos integrantes designados por el director general de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales.

Pese a la implementación de esta última entidad, los resultados que se han obtenido con su existencia son escasos, y se mantiene una descoordinación de las políticas que se implementan para el desarrollo de la promoción comercial, en especial para los servicios.

Corporación de Fomento de la Producción

La Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) nace en 1939, bajo la presidencia de Pedro Aguirre Cerda (1938-1941), como el organismo público encargado de impulsar la actividad productiva nacional, con un fuerte acento en la creación de capacidad industria nacional. En esta labor, Corfo creó empresas estratégicas para el desarrollo nacional en áreas ligadas a la agricultura, la energía, la minería y la industria, bajo el ideal de industrialización nacional y siguiendo el modelo de sustitución de importaciones. Junto a la creación de empresas, desarrolló una serie de instrumentos para el apoyo de las iniciativas privadas, como créditos, aportes de capital, obras públicas y comercialización, entre otras.

No es todo: “Durante sus primeras décadas de vida, Corfo fue la responsable de crear directamente empresas tan emblemáticas como ENDESA (empresa de generación eléctrica), la Compañía de Aceros del Pacífico (CAP), la Industria Azucarera Nacional (IANSA), la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) y la Línea Aérea Nacional (LAN), por nombrar algunas. A la vez, Corfo fue clave en la generación de conocimiento sobre la realidad y el potencial económicos del país, generando estudios y creando el sistema de cuentas nacionales. En la década de 1960, Corfo impulsó un gran plan de inversiones básicas, que contempló la creación de nuevas empresas como la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel) y Televisión Nacional de Chile; el apoyo financiero para la creación de empresas privadas; y la investigación y asistencia técnica a la industria, a través de la creación del Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec) y del Instituto Nacional de Capacitación (Inacap), así como de organismos de investigación como el Instituto de Fomento Pesquero (Ifop), el Instituto de Recursos Naturales (Iren) y el Instituto Forestal (Infor), entre otros” (Rivas, 2012, pp. 13-14).

Durante la Unidad Popular (1970-1973), la Corfo llegó a controlar más de 500 unidades productivas (entre empresas creadas por ella y aquellas expropiadas y estatizadas por el gobierno de Salvador Allende). Esto cambia bajo el régimen de Augusto Pinochet, y producto de la transformación en el modelo de desarrollo nacional, se da un giro a la función de Corfo: “El proyecto de la Unidad Popular fue desterrado el 11 de septiembre de 1973, imponiéndose desde ese momento la dictadura militar del general Augusto Pinochet, que al correr de los años incorporó a su ideario los postulados neoliberales de la escuela económica de Chicago. Esto

significó que Corfo a partir de mediados de la década de 1980 comenzara a sufrir un proceso de privatización que la llevó a desvirtuar completamente el rol para el cual había sido fundada” (Corfo, 2014). Para esto, Pinochet inicia un proceso de privatización de los activos y empresas controladas por el Estado, y tras la crisis de la deuda de 1982 comienza un nuevo rol focalizado en el apoyo financiero a las empresas privadas (Rivas, 2012). El retorno a la democracia encontraría una Corfo debilitada y fuertemente endeudada tras el proceso de privatizaciones. Ante esto, los nuevos gobiernos decidieron darle una orientación hacia el desarrollo de capacidades productivas, las que se materializarían mediante tres líneas de acción: fortalecer las capacidades de las PYMES en gestión e inserción en los mercados, promover la innovación tecnológica y favorecer el acceso de las empresas al financiamiento de largo plazo.

En la actualidad, Corfo tiene un papel subsidiario y de apoyo al desarrollo empresarial, principalmente a través de instrumentos financieros y de soporte a la gestión. Las acciones de Corfo hoy se agrupan en las siguientes categorías:

- Innovación empresarial: esta línea de trabajo está compuesta por distintos programas de cofinanciamiento (directo o por vía impositiva), de actividades destinadas al desarrollo de nuevas capacidades productivas a través de investigación y desarrollo o difusión de nuevas tecnologías.
- Emprendimiento dinámico: destinado al apoyo de nuevas iniciativas empresariales, cuenta con políticas destinadas a la cofinanciación de actividades de desarrollo empresarial y capacitación de emprendedores.
- Acceso a financiamiento: la principal línea de trabajo actual de Corfo es el acceso a financiamiento, e incorpora distintos programas para acceder a recursos financieros a través de bancos comerciales o agencias de riesgo, con el aval de Corfo, lo que facilita el acceso a proyectos empresariales que normalmente no tendrían el respaldo solicitado por las instituciones del mercado financiero nacional.
- Productividad empresarial: línea de acción destinada a fomentar el desarrollo de empresas en áreas geográficas específicas, así como la asociatividad empresarial y el apoyo a la pequeña y mediana empresa en su proceso de creación de capacidades y establecimiento empresarial. También cuenta con subsidios para

sectores específicos como agricultura (riego y seguros) o proyectos audiovisuales (cinematográficos).

- Capacidades tecnológicas: programa de concursos públicos destinado a la creación de nuevas tecnologías, transferencia de conocimientos y al reforzamiento de capacidades tecnológicas. Se refuerza el trabajo con universidades y centros de investigación, así como la gestión de la propiedad intelectual y la transferencia de conocimientos entre las empresas.

En general, durante su historia Corfo ha estado orientada al desarrollo del sector industrial tradicional, ligado al procesamiento de bienes primarios y las manufacturas. Por lo anterior, los servicios no han sido una piedra angular de su trabajo, lo que se ve acrecentado con el nuevo rol que adopta la agencia a partir de la implantación del modelo neoliberal durante la dictadura. Esto se rompe brevemente durante el primer gobierno de Bachelet, cuando la Corfo tuvo una acción más proactiva a través de la administración del programa de clústeres, en particular respecto de la exportación de servicios⁸⁰. En este caso, existió un intento por generar nuevos sectores productivos, apoyar de manera directa por parte del Estado su desarrollo e incluir a los servicios como un sector prioritario para el desarrollo nacional. Esto se ve interrumpido tras la asunción de Piñera, en 2010, cuando la Corfo retoma su labor neutral. Los programas actuales, si bien no discriminan a priori los servicios, no incorporan sus especificidades, por lo que en muchos casos, pese a no estar excluidos *de jure*, lo están *de facto*, al no poder cumplir con los requisitos mínimos, por ejemplo para acceder a financiamiento. Ello hace necesario que los programas incorporen la realidad de los servicios (heterogeneidad e intangibilidad).

Fundación Imagen de Chile

La Fundación Imagen de Chile fue creada en 2009 como una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro, con el fin de “velar por la promoción genérica de Chile y darle valor y prestigio al origen, convirtiendo esta tarea en una misión país, que recoja la diversidad de visiones y trascienda las coyunturas” (Imagen de Chile, 2014). La idea de crear una imagen país no era nueva, pues “comenzó a tratarse en 1992, a partir de la Expo-Sevilla, y hasta inicios del año 2008 fue parte de ProChile. Considerando que ProChile centraba especialmente su

⁸⁰ Ver, más adelante, clúster de servicios globales.

preocupación por la imagen del país desde la perspectiva de los sectores económicos” (Dirección de Presupuestos, 2011, p. 4). La visión marcadamente comercial de ProChile lleva a la presidenta Bachelet a tomar la iniciativa de crear un organismo independiente que pudiera enfrentar este tema desde una perspectiva integral.

Por la naturaleza de su trabajo, la fundación aspira a ser un espacio de encuentro que supere el ámbito político y gubernamental. Asimismo, busca recoger los aportes de la sociedad civil e incorporar al proceso a las regiones, así como hacer conciencia del rol de los ciudadanos. La entidad se organiza con un directorio, presidido por el ministro de Relaciones Exteriores, y compuesto por 19 “personalidades de distintos ámbitos del quehacer nacional” (Imagen de Chile, 2014).

Durante el gobierno de Piñera, el accionar de la Fundación se debilitó como consecuencia de las opciones de política de la nueva administración. De acuerdo al ex Director Ejecutivo, Juan Gabriel Valdés, esto ocurrió porque el gobierno de Piñera “pensó la política exterior esencialmente como una gran operación de carácter comercial, y yo tengo la sensación de que la fundación cayó en esa misma dimensión” (J. G. Valdés, 2014). Lo anterior se traduce en que “la Fundación tiene una institucionalidad compleja. No tiene relación jerárquica con las instituciones de gobierno, por lo que aunar voluntades para realizar este trabajo es muy desgastador. Es una tarea de seducir y convencer permanentemente, por lo tanto, es muy difícil construir acuerdos si no tienes de verdad la disposición de las distintas instituciones asociadas para construir un trabajo colectivo... en términos de contenidos... la estrategia fue someter a la fundación a apoyar con acciones de nivel menor el trabajo de promoción comercial... ha sido un trabajo pobre, poco significativo y con bajo impacto”. (Salvo, 2014).

Actualmente, la fundación prioriza los siguientes ejes de trabajo:

- “Estudiar y comprender en toda su complejidad la imagen que nuestro país proyecta en el exterior, captando de paso los diferentes matices que la caracterizan en los distintos ámbitos en que ella juega un papel relevante;

- Conceptualizar la mejor forma de representar nuestra realidad hacia el exterior, sustentando sobre esos conceptos un diseño estratégico para la promoción de los intereses de Chile, particularmente en el plano económico;
- Apoyar directamente a los principales ‘constructores de imagen país’ con asesorías, material, estudios e información relevante para su quehacer comunicacional en el exterior, de manera que éste sea consistente con el diseño estratégico común;
- Coordinar, para así optimizar, la componente comunicacional de las agendas de trabajo de los principales actores nacionales con presencia en el extranjero;
- Generar acciones puntuales como campañas publicitarias, acciones digitales, culturales, de arte y otros, para aprovechar coyunturas estratégicas para la visibilidad y reputación de Chile:
- Promover la difusión de contenidos de alto valor, que respalden y apoyen la estrategia de posicionamiento internacional” (Imagen de Chile, 2014).

Otros organismos

Tras revisar las principales agencias públicas relacionadas con la internacionalización de los servicios, esta sub-sección describe brevemente otros organismos públicos relevantes:

Servicio Nacional de Aduanas: si bien su principal función tiene relación con el comercio de mercancías, poco a poco el Servicio Nacional de Aduanas ha comenzado a incorporar la exportación de servicios como una actividad clasificable, lo que ha permitido a este sector acceder a los beneficios relacionados con la exportación, en particular los tributarios. La clasificación de servicio como exportación, una atribución que hace el Servicio Nacional de Aduanas, es un paso fundamental para mejorar la competitividad de los servicios exportables chilenos, por la posibilidad de reintegrar el IVA pagado localmente. Así, los nuevos procedimientos y la preclasificación de servicios exportables contenidos en el “Listado de Servicios Calificados como Exportación”, que forma parte de la Resolución N° 2.511, de 2007, es un avance que ha permitido mejorar la situación de los servicios de exportación chilenos. Pese a lo anterior, existe la necesidad de adecuar una institución que está diseñada para el comercio de bienes y no para los servicios.

Comité de Inversiones Extranjeras (CIE): organismo dependiente del Ministerio de Hacienda, se crea con la promulgación del DL 600 de Estatuto de la Inversión Extranjera de 1974, para representar al Estado de Chile “en sus tratos con los inversionistas extranjeros y apoyar el posicionamiento de Chile como plaza de alto atractivo para la inversión extranjera y los negocios internacionales actuando en materias relacionadas con la administración y difusión de la normativa legal pertinente, el desarrollo de actividades de promoción de diversa índole y la elaboración de información relevante en materia de inversión extranjera, para inversionistas extranjeros y potenciales inversionistas” (CIE, 2015). Si bien es un organismo destinado a la promoción de Chile como receptor de inversión, la naturaleza de los servicios, así como de algunas políticas públicas relacionadas⁸¹, hacen del CIE un actor relevante para el establecimiento de empresas de servicios en Chile y su potencial expansión a terceros mercados.

Servicio de Impuestos Internos: autoridad impositiva chilena, no sólo es relevante por su labor recaudando tributos internamente, sino también porque hace la definición de empresa exportadora -uno de los principales obstáculos para la internacionalización-, y administra los acuerdos de doble tributación, mencionados como uno de los principales promotores de la exportación de servicios.

Políticas implementadas para la exportación de servicios

Como se ha señalado en los capítulos anteriores, la política económica chilena se ha caracterizado por su carácter neutral. El Estado ha dejado en los privados la iniciativa productiva, limitándose en gran medida a garantizar el accionar de los mercados. Las principales políticas implementadas en las últimas décadas no tienen sesgo en favor de determinadas industrias y/o sectores, y han buscado generar condiciones que permitan un accionar correcto y competitivo de los mercados. A pesar de lo anterior, es posible identificar algunas acciones públicas que, ya sea por su diseño o como resultado de su implementación, han tenido impacto en el desarrollo del sector exportador de servicios. La siguiente es una revisión de ellas.

⁸¹ Ver Chile País Plataforma.

Apertura comercial

En el contexto de una política económica neutral, una de las reformas más importantes en Chile fue la apertura comercial iniciada en la dictadura y concebida como un instrumento para “aprovechar mejor las ventajas comparativas, estimular nuevas exportaciones, someter a todos los sectores a la competencia externa y por medio de ella controlar los monopolios internos, estimular la absorción de nuevas tecnologías, mejorar la calidad de los productos, abrir nuevos mercados y modernizar los sectores no transables” (Hachette, 2001, p. 295). Mediante esta política, los gobiernos buscaron insertar de mejor manera al país en los mercados internacionales y de esta forma crear las condiciones para el desarrollo del sector exportador, permitiéndole acceder a diferentes mercados en mejores condiciones. Así, la apertura comercial chilena se desarrolla a través de tres estrategias complementarias: unilateral, multilateral y preferencial.

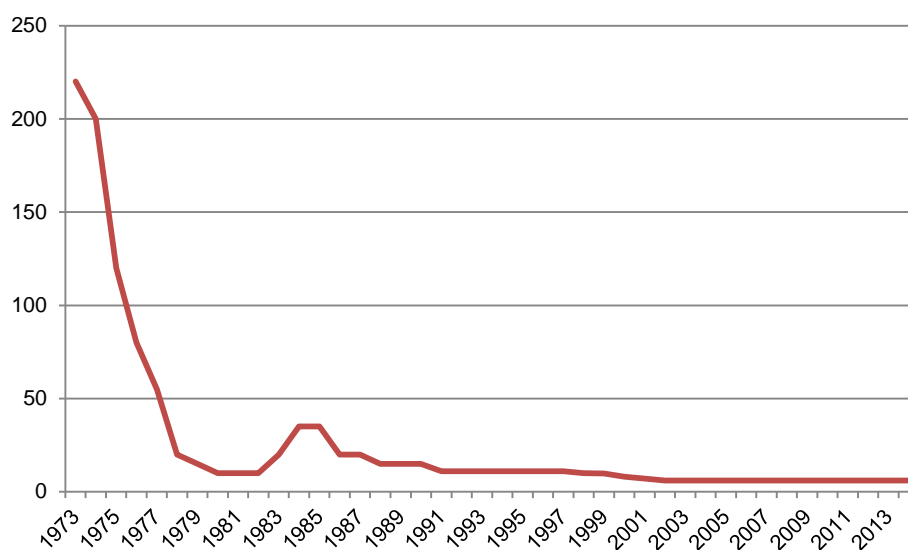
Apertura unilateral

El proceso de apertura comercial unilateral iniciado por el gobierno de Pinochet en la década de los 70 estuvo marcado por el objetivo del régimen de instaurar en Chile un modelo económico neoliberal. Para esto, se debía suprimir todo tipo de intervención estatal que permitiera entregar ventajas artificiales a las empresas locales. El modelo exige la competencia, sea interna o externa, por lo que sólo aquellas empresas o ramas productivas que fueran capaces de competir debían permanecer.

El foco de las políticas implementadas en este período fue el comercio de bienes, lo que se expresa en medidas como “la reducción de los aranceles aduaneros de un promedio de 94% en diciembre de 1973, con un rango de 0% a 750%, a un 10% uniforme en junio de 1979. Además, se eliminaron todas las barreras paraarancelarias como depósitos previos, prohibiciones de importar y permisos previos del Banco Central. Como complemento a las reformas introducidas en las barreras a las importaciones, se estableció la devolución del IVA a los exportadores y un sistema de pago diferido de aranceles correspondientes a bienes de capital importados para proyectos de exportación” (Sáez, 1995).

La política de apertura unilateral se discontinuó momentáneamente durante la crisis de la deuda (1982-1983), cuando los aranceles se elevaron a los tipos consolidados en el GATT (35%). Una vez superada la crisis, se retorna al 15%. El retorno a la democracia suponía una prueba a esta política, pues algunos pensaban que se podía retomar políticas electivas y que los aranceles se podían transformar en un instrumento a utilizar. Sin embargo, la administración Aylwin y sus sucesores deciden mantener el modelo económico y con ello el proceso de apertura. Incluso, como una forma de dar una señal de tranquilidad a los mercados e inversionistas, Aylwin decide profundizar la apertura unilateral, recortando aún más los aranceles. La principal diferencia con el régimen de Pinochet fue el inicio de negociaciones preferenciales, que le estaban vetadas a la dictadura. A 2015, el nivel aplicado uniforme en Nación más Favorecida (NMF) es de 6% (Gráfico 44), con un arancel aplicado promedio menor al 1%, lo que convirtió a Chile en uno de los países más abiertos del mundo.

Gráfico 44. Evolución arancel NMF Chile. 1970 – 2012.



Fuente: Elaboración de la autora con datos de Direcon (2014)

En materia de servicios, la política de apertura unilateral, en especial la más agresiva desarrollada durante el régimen de Pinochet, no implementó medidas específicas para el sector servicios, pues en ese momento el comercio internacional de aquellos no era un tema que estuviera en la agenda económica nacional. De todos modos, el desarrollo de una política económica neutra y la apertura de todos los sectores de la economía a las leyes del mercado y la inversión privada, sin discriminación, abrió los servicios chilenos a la competencia internacional.

Multilateralismo: el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

Iniciada en 1984, la Ronda Uruguay marca el principal cambio en el sistema multilateral de comercio originado en 1947 en La Habana. Tras casi 50 años de funcionamiento, en la Ronda Uruguay se abren las negociaciones a nuevos temas, incorporándose a la agenda en materia de bienes aquellos acuerdos de carácter plurilateral negociados durante la Ronda Tokio, como también la incorporación de dos nuevos temas: los servicios y la propiedad intelectual.

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios⁸² se inspira en “los mismos objetivos que su equivalente en el comercio de mercancías, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT): crear un sistema creíble y fiable de normas comerciales internacionales; garantizar un trato justo y equitativo a todos los participantes (principio de no discriminación); impulsar la actividad económica mediante consolidaciones garantizadas y fomentar el comercio y el desarrollo a través de una liberalización progresiva” (OMC, 2014b). La negociación del Acuerdo se basó en el establecimiento de obligaciones: generales, aplicables a todos los miembros y sectores de servicios; y compromisos específicos en acceso a mercados y trato nacional.

Como todo acuerdo de este tipo, el acuerdo establece deberes: “El AGCS en su Parte II y III establece las obligaciones generales y específicas de los Miembros, respectivamente. Las obligaciones generales afectan a todos los sectores de servicios (según el alcance del AGCS), posean o no compromisos específicos (Artículos II al XV), y las obligaciones específicas se aplican explícitamente a los servicios listados en los compromisos específicos (Artículos XVI al XVIII). En cuanto a las obligaciones específicas son: Acceso a los mercados (Art. XVI); Trato nacional (Art. XVII); Compromisos adicionales (Art. XVIII)” (Direcon, 2015, p. 6). En este caso, los miembros deberán otorgar un trato no menos favorable que el que especifiquen en sus listas de compromisos.

⁸² En principio, el AGCS es aplicable a todos los sectores de servicios, excepto dos: los “servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales” y “los derechos de tráfico aéreo ni a los servicios directamente relacionados con los mismos”.

Los compromisos específicos asumidos por Chile en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) abarcan 5 de los 12 sectores generales definidos en la Lista de Clasificación Sectorial de los Servicios: servicios prestados a las empresas, servicios de comunicaciones, servicios financieros, servicios de turismo y servicios relacionados con los viajes, y servicios de transporte. Chile sólo asumió compromisos relativos a los servicios auxiliares de transporte aéreo en el último rubro. Es posible afirmar que el país ofrece mejores condiciones de ingreso a los servicios que los consagrados en las listas.

Asimismo, Chile consignó limitaciones horizontales relativas a la presencia comercial y al movimiento de personas físicas en su lista. En el caso de los proveedores de servicios que operan en Chile por medio de una presencia comercial⁸³ y que efectúan inversiones al amparo del DL600, la autorización de inversiones extranjeras para prestar servicios podrá tomar en cuenta los efectos de la presencia comercial sobre la actividad económica (incluyendo el uso de insumos nacionales, entre otros), la productividad, la competencia y su contribución a la inserción de Chile en los mercados mundiales. En lo que se refiere al movimiento de personas físicas, se establecen restricciones a la presencia de personal directivo y especializado: además de haber trabajado en la casa matriz de la empresa de su país de origen por lo menos dos años, deben establecer su domicilio o residencia en Chile. Asimismo, se limita al 15 por ciento de la plantilla total el número de extranjeros que una empresa extranjera puede emplear en Chile. Los proveedores de servicios reciben autorización para permanecer en Chile por un período de dos años, prorrogable por dos más (OMC, 2009).

La Lista de exenciones al trato NMF de Chile comprende los procedimientos de solución de diferencias estipulados en los tratados bilaterales sobre protección de las inversiones, actuales o futuros; las medidas de reciprocidad relativas al acceso a carga otorgado a naves chilenas; el convenio bilateral de transporte marítimo de carga firmado con el Brasil (1974); la aplicación de un impuesto sobre las tarifas y comisiones de los fletes marítimos; el cabotaje marítimo; el Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre de 1977 firmado con Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Perú y Uruguay, y los servicios audiovisuales.

⁸³ La presencia comercial abarca sociedades anónimas abiertas o cerradas, sociedades de responsabilidad limitada y filiales.

Chile suscribió los Protocolos Cuarto y Quinto anexos al AGSC, que entraron en vigor para este país el 16 de junio de 1998, y modificó su lista de compromisos específicos en materia de telecomunicaciones y de servicios financieros (OMC, 2009).

Chile no ha asumido compromisos en el marco del AGCS sobre el suministro de telecomunicaciones básicas en el mercado local. Asimismo, el establecimiento de instituciones financieras está sujeto a aprobación del ente regulador: las empresas bancarias y de seguros extranjeras deben constituirse en Chile como sociedades anónimas o establecer sucursales con capital separado. En el caso de los seguros, el establecimiento de sucursales se permite a partir de 2007.

Chile aplica una política aerocomercial de cielos abiertos, pero el ingreso al mercado de las empresas extranjeras está sujeto a la reciprocidad. El cabotaje está reservado a naves registradas en Chile, aunque se permiten excepciones. Para registrar una nave en Chile se requiere que más del 50 por ciento de su capital pertenezca a personas naturales o jurídicas chilenas. Además, se aplica un impuesto del 5 por ciento sobre los ingresos percibidos por personas no domiciliadas en Chile por concepto de fletes marítimos internacionales, salvo cuando el país donde están registradas las naves extranjeras ofrezca reciprocidad. Tampoco se imponen restricciones a la participación extranjera en los puertos y aeropuertos chilenos.

En Chile se requiere un título profesional válido para ejercer una profesión regulada. Los títulos extranjeros deben ser revalidados ante la Universidad de Chile, salvo que sean reconocidos mediante convenios internacionales. Sólo los chilenos y los extranjeros que hayan estudiado derecho en Chile pueden ejercer la abogacía en el país. Sin embargo, los abogados con títulos extranjeros pueden prestar consultorías sobre Derecho extranjero. Los ingenieros titulados en el extranjero y contratados para realizar un trabajo en Chile deben obtener autorización del Colegio de Ingenieros. Los contadores con títulos extranjeros pueden establecer una consultoría en Chile, pero deben tener al menos un socio con un título válido para ejercer la profesión en Chile.

El AGCS contemplaba la liberalización progresiva de los servicios, y es en ese espíritu que en la actualidad las negociaciones multilaterales en materia de servicios son una parte

fundamental de la Ronda de Doha para el Desarrollo⁸⁴. Reconociendo la necesidad de los países en desarrollo (PED) y menos adelantados (PMA), así como el objetivo último de la Ronda de Doha de aportar al desarrollo, se ha contemplado entre los objetivos y principios de esta negociación la flexibilidad necesaria para los PED y las necesidades de las pequeñas y medianas empresas proveedoras de servicios. En términos de la cobertura de la negociación, no existe exclusión de ningún subsector, pero debe prestarse atención a los intereses específicos de los PED.

Las negociaciones de la Ronda, al realizarse bajo la modalidad de “todo único” obligan a lograr un acuerdo en todas las materias, lo que ha supuesto un retraso importante en los tiempos⁸⁵. Aunque se aspiraba a lograr un acuerdo en 2005, a enero de 2015 éste no existía, principalmente por las disputas en materia agrícola, donde las posiciones de Estados Unidos, la Unión Europea, Brasil e India han bloqueado en diversas ocasiones el logro de un acuerdo. Esto ha llevado a algunos países a iniciar una negociación paralela a la Ronda de Doha, la que se ha conocido como el “Acuerdo sobre el Comercio de Servicios”, negociaciones de las que Chile es parte (Cuadro 3).

Cuadro 3. Acuerdo sobre Comercio de Servicios

El Acuerdo sobre comercio de Servicios (TISA, por sus siglas en inglés, *Trade in Services Agreement*), es una negociación iniciada por Estados Unidos y Australia con el objetivo de mejorar y expandir el comercio de servicios, ante el poco avance de las negociaciones en la Ronda de Doha. Si bien la negociación no es parte oficial de la OMC, se negocia en Ginebra y cuenta hoy con más de 50 economías en la mesa de negociación⁸⁶.

Para Direcon, TISA es una negociación relevante por la dinámica que hoy tiene el comercio de servicios. “¿Por qué el TISA es importante para Chile? Según estimaciones de la industria, en 2007 las exportaciones de servicios desde Chile alcanzaban los US\$ 9.030 millones, es decir, un 12% de nuestras exportaciones totales de bienes y servicios. Hoy, representan un 14%. En efecto, según el Banco Central de Chile, el año 2012 Chile exportó US\$ 12.626 millones en servicios, de los cuales US\$ 3.699 millones correspondieron a servicios de mayor valor agregado o “no tradicionales (...) Los servicios son el mecanismo a través del cual las cadenas de valor se conectan y complementan en la economía global. Los servicios, entonces, permiten

⁸⁴ La Ronda de Doha para el Desarrollo es la novena ronda de negociaciones comerciales multilaterales, y la primera que se realiza en el marco de la OMC tras su establecimiento en 1995. Se lanzó durante la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC en Doha, Qatar, en noviembre de 2001.

⁸⁵ En 2014 se sacó de la agenda de Doha el tema de Facilitación de Comercio con el fin de firmar un acuerdo por separado, el cual se encuentra en etapa de ratificación e implementación por cada una de las partes contratantes.

⁸⁶ Australia, Canadá, Chile, Taiwán, Colombia, Costa Rica, Unión Europea, Hong Kong, Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, México, Nueva Zelanda, Noruega, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Corea del Sur, Suiza, Turquía, y Estados Unidos.

que estas cadenas operen de manera eficiente. Por lo mismo, el desafío es seguir consolidando el rol y la participación Chile como actor estratégico en el mundo de los servicios. En este contexto, TISA será una contribución muy relevante para reforzar la inserción de nuestro país en las CGV de Valor. Esto, a su turno, también es una contribución a la diversificación de nuestra canasta exportadora en el sentido de agregarle valor y diversificarla” (Direcon, 2014d).

Apertura comercial preferencial: acuerdos de libre comercio

La gran característica de la política comercial chilena de las últimas décadas ha sido su proceso de apertura comercial preferencial. Tras el proceso de apertura unilateral y multilateral realizado por Pinochet, los gobiernos de la Concertación decidieron continuar con una política de apertura, pero complementaron los esfuerzos realizados con una activa agenda de negociaciones preferenciales, que buscaba abrir los mercados a productos chilenos en los principales mercados de destino. Considerando que la dictadura ya había desmantelado la industria nacional y otorgado preferencias a los productores extranjeros, la apertura comercial preferencial se mostraba como un camino que prácticamente sólo ofrecía beneficios, lo que se vería reforzado por un consenso político respecto de la búsqueda y forma de acuerdos.

El primer objetivo de la apertura comercial preferencial fue la firma de un acuerdo con Estados Unidos, el cual se transforma en la principal prioridad del Ministerio de Hacienda bajo la conducción de Alejandro Foxley (1990-1994), pero la imposibilidad de conseguir entrar al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) retrasa la firma con Estados Unidos. Así, los primeros acuerdos negociados y firmados por el país son con países de la región en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y en forma de acuerdos de complementación económica (ACE). Estos tenían como principal característica estar limitados a la entrega de preferencias en el comercio de bienes. Un caso particular de estos acuerdos es el ACE 35, firmado con MERCOSUR, el cual se transforma en el acuerdo con mayor controversia política, al afectar de manera directa al único sector con resabios de protección: la agricultura. En este caso, los productores de cereales y azúcar mostraron su disconformidad, y el gobierno de Eduardo Frei tuvo que establecer “pagos laterales”, es decir, compensaciones para lograr la aprobación del acuerdo por parte del Congreso (Porrás, 2003). Este es el único caso en el que hubo presiones reales por detener la firma de un acuerdo.

Durante la administración de Frei se intensificaron los contactos para negociar acuerdos con países industrializados, y se iniciaron conversaciones con Europa y Canadá, al tiempo que se hicieron los primeros acercamientos con naciones asiáticas. Junto con el cambio de socios comerciales, se empezaron a incluir nuevos temas en la agenda de negociación, en respuesta a lo establecido en 1995 con la entrada en vigor de la OMC y sus acuerdos en bienes, servicios y propiedad intelectual. Además, se buscaba incorporar nuevos temas de interés: inversiones y compras públicas, entre otros. Es bajo la presidencia de Lagos que la política de apertura preferencial alcanza su cúspide, con la firma de acuerdos con las principales economías del mundo: Unión Europea, Estados Unidos, Corea del Sur, Japón y China, entre otros (Tabla 10).

Tabla 10. Acuerdos comerciales de Chile vigentes

País	Tipo de Acuerdo	Entrada en vigencia	País	Tipo de Acuerdo	Entrada en vigencia
Australia	Acuerdo de Libre Comercio	6 de marzo de 2009	Japón	Acuerdo de Asociación Económica	3 de septiembre de 2007
Bolivia	Acuerdo de Complementación Económica	6 de abril de 1993	Malasia	Acuerdo de Libre Comercio	25 de febrero de 2012
Canadá	Acuerdo de Libre Comercio	5 de julio 1997	MERCOSUR ⁸⁷	Acuerdo de Complementación Económica	1 de octubre de 1996
China	Acuerdo de Libre Comercio	1 de octubre de 2006	México	Acuerdo de Libre Comercio	31 de julio 1999
Colombia	Acuerdo de Libre Comercio	8 de mayo de 2009	P4 ⁸⁸	Acuerdo de Asociación Económica	8 de noviembre de 2006
Corea del Sur	Acuerdo de Libre Comercio	2 de abril de 2004	Panamá	Acuerdo de Libre Comercio	7 de marzo de 2008
Cuba	Acuerdo de Complementación Económica	27 de junio de 2008	Perú	Acuerdo de Complementación Económica	1 de marzo de 2009
Ecuador	Acuerdo de	25 de	Turquía	Acuerdo de Libre	1 de marzo

⁸⁷ Mercosur: Integrado por Argentina, Paraguay, Venezuela, Brasil y Uruguay. Chile participa como país asociado.

⁸⁸ P4: Chile, Nueva Zelandia, Singapur y Brunei Darussalam.

	Complementación Económica	enero de 2010		Comercio	de 2011
EFTA ⁸⁹	Acuerdo de Libre Comercio	1 de diciembre de 2004	Unión Europea ⁹⁰	Acuerdo de Asociación Económica	1 de febrero de 2003
Estados Unidos	Acuerdo de Libre Comercio	1 de enero de 2004	Venezuela	Acuerdo de Complementación Económica	1 de julio de 1993
Hong Kong SAR	Acuerdo de Libre Comercio	9 de octubre de 2014	Centroamérica ⁹¹	Acuerdo de Libre Comercio	14 de febrero de 2002
India	Acuerdo de Alcance Parcial	17 de agosto de 2007	Vietnam	Acuerdo de Libre Comercio	1 de enero de 2014

Fuente: Direcon (2014a)

El balance desde la Direcon es positivo: “Nuestro país ha logrado diversificar el destino de sus exportaciones dada la mayor red de Acuerdos comerciales y Acuerdos para evitar la doble tributación, críticos para el comercio de servicios. En 2014, el país accede a un mercado con preferencias comerciales que alcanza el 63% de la población mundial, lo que equivale al 85% del PIB mundial. En la actualidad, el 93% de las exportaciones chilenas de bienes al mundo se realiza con países con alguna preferencia comercial” (Direcon, 2015, p. 17). Mientras, el nivel de protección a la industria nacional es prácticamente inexistente, con un arancel promedio efectivo -considerando el efecto de las preferencias otorgadas mediante los TLC- menor al 1% (

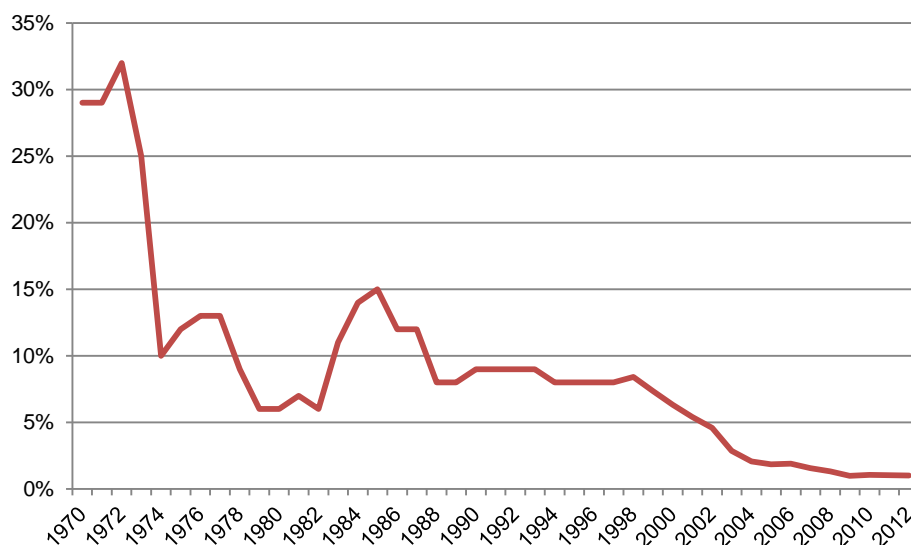
⁸⁹ EFTA: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

⁹⁰ Unión Europea: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Suecia.

⁹¹ Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Gráfico 45. Evolución arancel efectivo Chile. 1970 – 2012.
).

Gráfico 45. Evolución arancel efectivo Chile. 1970 – 2012.



Fuente: Elaboración de la autora con datos de Direcon (2014)

La inclusión de los servicios

En 1996, tras el fracaso del TLCAN por la imposibilidad del gobierno de Estados Unidos de conseguir la aprobación de un Fast Track⁹² por parte de su congreso, Chile se abre a negociar bilateralmente con Canadá, en lo que sería el primer Tratado de Libre Comercio, y la primera vez que los servicios eran incluidos en una negociación bilateral. Tras este acuerdo, la inclusión de los servicios en las mesas de trabajo al momento de iniciar cada nueva negociación se transforma en una condición importante para Chile. En general, los capítulos correspondientes a servicios contienen compromisos en tres de los cuatro modos de prestación, y donde el modo 3 queda circunscrito a capítulos específicos de inversión extranjera o acuerdos bilaterales en estas materias.

De los 24 acuerdos comerciales vigentes que Chile tiene hoy, 16 contienen disposiciones relativas al comercio de servicios. Chile negoció con la modalidad de lista positiva los capítulos de servicios contenidos en los acuerdos con la Unión Europea, con EFTA, Hong Kong, China y Mercosur. En los últimos casos, el tema se trató con acuerdos suplementarios al principal. El

⁹² Autorización del Congreso de Estados Unidos para que el Presidente lleve adelante negociaciones comerciales que luego serían entregadas al Congreso para su aprobación o rechazo sin la incorporación de modificaciones.

resto de los acuerdos que incluyen servicios (entre ellos, con Estados Unidos, Canadá y México) se negoció siguiendo el modelo del TLCAN de lista negativa. De acuerdo a estimaciones realizadas en OMC, a través de sus acuerdos comerciales preferenciales Chile posee compromisos en más del 85% de los sectores de servicios en modo 3 y más del 75% en modo 1 (Roy, 2011).

Así, “gracias a la firma de Acuerdos Comerciales, nuestro país ha mejorado las condiciones de cobertura de los distintos tipos de servicios, incorporando disciplinas más ambiciosas. Esto ha implicado profundizar y mejorar las reglas del comercio de servicios mediante ofertas que incluyen más subsectores con compromisos más específicos. A todas las mejoras realizadas respecto a lo negociado en el AGCS se le conoce como enfoque ‘OMC plus’. Por ejemplo, en materia de Servicios Profesionales, bajo el AGCS, Chile no asumió compromisos de Trato Nacional ni de Acceso a los Mercados para los modos 1 y 2 de suministro. En cambio, en el TLC con Estados Unidos, estos sí fueron incluidos” (Direcon, 2015, p. 16).

Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones

Una de las formas más importantes para la provisión de servicios en el extranjero es mediante la presencia comercial, esto es, inversión realizada en otro país para poder así otorgar el servicio a los consumidores locales. Al no poderse negociar un acuerdo multilateral sobre inversiones en el marco de la Ronda Uruguay, se incorporan compromisos en el modo 3, que de alguna manera son compromisos en materia de inversiones. Pero el aumento de la importancia de las inversiones en el exterior ha llevado a los países a suscribir acuerdos específicos en esta materia, los que se han denominado acuerdos para la promoción y protección de la inversión (APPI).

Según un autor, “los APPIs son instrumentos internacionales cuyo objetivo es asegurar a los inversionistas de la otra parte y a sus inversiones un trato no discriminatorio de parte del ordenamiento jurídico del Estado receptor de la inversión. Dicho objetivo se materializa a través del otorgamiento de la más completa protección para los inversionistas de la otra parte y a sus inversiones, que hayan ingresado al territorio de su contraparte de conformidad con la legislación vigente de ésta última. La mencionada protección se expresa en términos de las obligaciones que

se consagran en los APPIs respecto a los Estados contratantes. Ellas corresponden al trato nacional; trato justo y equitativo (de conformidad con el Derecho Internacional); trato de nación más favorecida; asegurar el derecho a realizar las transferencias de manera libre y sin demora; y procedimientos sobre expropiación que garanticen el apego al debido proceso legal y el pago de la correspondiente indemnización” (Lopeandía, 2001, p. 17).

Para Chile, la firma de APPI se convirtió en una forma de atraer IED, al asegurar condiciones y entregar certeza jurídica a los inversionistas extranjeros en un momento en el que el país necesitaba el influjo de capitales. Pero el desarrollo de la economía nacional, y en particular el de algunos sectores económicos, ha llevado a que hoy Chile utilice estos acuerdos como una forma de proteger sus inversiones, en particular en otros países de América del Sur. En la Tabla 11 se presenta una lista de los APPI suscritos por Chile y vigentes a la fecha de este trabajo.

Tabla 11. Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones vigentes

Acuerdo/ Parte(s)	Fecha de suscripción	Entrada en vigencia	Acuerdo/ Parte(s)	Fecha de suscripción	Entrada en vigencia
Alemania	14 de abril 1997	17 noviembre 2000	Islandia	26 junio 2003	16 mayo 2006
Argentina	02 agosto 1991	27 febrero 1995	Italia	08 marzo 1993	23 junio 1995
Australia	09 julio 1996	18 noviembre 1999	Líbano	13 octubre 1999	n.d.
Austria	08 setiembre 1997	18 junio 1999	Malasia	11 noviembre 1992	04 agosto 1995
Bélgica	15 julio 1992	05 agosto 1999	Nicaragua	08 noviembre 1996	10 diciembre 2001
Bolivia	22 septiembre 1994	21 julio 1999	Noruega	01 junio 1993	04 noviembre 1994
Brasil	22 marzo 1994	n.d.	Nueva Zelanda	22 julio 1999	n.d.
China	23 marzo 1994	14 octubre 1995	Países Bajos	30 noviembre 1998	n.d.
Colombia	22 enero 2000	n.d.	Panamá	08 noviembre 1996	21 diciembre 1999

Corea del Sur	06 septiembre 1996	18 noviembre 1991	Paraguay	07 agosto 1995	21 diciembre 1999
Costa Rica	11 julio 1996	08 julio 2000	Perú	02 febrero 2000	11 agosto 2001
Croacia	28 noviembre 1994	31 julio 1996	Polonia	05 julio 1995	22 septiembre 2000
Cuba	10 enero 1996	30 septiembre 2000	Portugal	28 abril 1995	22 septiembre 2000
Dinamarca	28 mayo 1993	30 noviembre 1995	Reino Unido	24 abril 1995	23 junio 1997
Ecuador	27 octubre 1993	21 febrero 1996	Rep. Checa	24 abril 1995	02 diciembre 1996
Egipto	05 agosto 1999	n.d.	Rep. Dominicana	28 noviembre 2000	n.d.
El Salvador	08 noviembre 1996	18 noviembre 1991	Rumania	04 julio 1995	27 agosto 1997
España	02 octubre 1991	27 abril 1994	Sudáfrica	12 noviembre 1998	n.d.
Filipinas	20 noviembre 1995	06 noviembre 1997	Suecia	24 mayo 1993	13 febrero 1996
Finlandia	27 mayo 1993	14 junio 1996	Suiza	24 septiembre 1999	22 agosto 2002
Francia	14 julio 1992	05 diciembre 1994	Túnez	23 octubre 1998	n.d.
Grecia	10 julio 1996	07 marzo 2003	Turquía	21 agosto 1998	n.d.
Guatemala	08 noviembre 1996	10 diciembre 2001	Ucrania	30 octubre 1995	29 agosto 1997
Honduras	11 noviembre 1996	10 enero 2002	Uruguay	26 octubre 1995	22 abril 1999
Hungría	10 marzo 1997	n.d.	Venezuela	01 abril 1993	17 mayo 1994
Indonesia	07 abril 1999	n.d.	Vietnam	16 setiembre 1999	n.d.

Fuente: OEA (2014)

Gran parte de esta inversión es materializada por empresas de servicios, que están exportando su actividad: “La distribución sectorial alcanzada por la inversión chilena directa en el exterior es fiel reflejo de las capacidades competitivas desarrolladas por estos capitales, tanto en materia de servicios (entre los que destacan: *retail*, informática, servicios inmobiliarios y de construcción, transporte aéreo y marítimo), uso eficiente de recursos naturales (generación, transmisión y distribución de electricidad; energía; minería; recursos forestales), como en la generación de valor agregado industrial (manufactura, metalmecánica, metalurgia, papel y celulosa, química y farmacia)” (Direcon, 2014b, p. 16). De esta manera, de forma impensada los APPI se han transformado en una de las políticas más importantes para la internacionalización de los servicios, al crear condiciones de certidumbre a la inversión, algo necesario para proveerlos en países de la región.

Acuerdos de Doble Tributación

Con el objetivo de facilitar el establecimiento de empresas en el país y permitir a las firmas nacionales instalar filiales y representaciones en terceros países, Chile ha firmado una serie de acuerdos de doble tributación. Los acuerdos de doble tributación “son instrumentos jurídicos internacionales suscritos entre dos estados, que se incorporan al ordenamiento jurídico interno de cada uno de ellos y que tienen por finalidad eliminar o aminorar la doble tributación internacional que afecta o dificulta el intercambio de bienes y servicios y los movimientos de capitales, tecnologías y personas, beneficiando exclusivamente a las personas naturales o jurídicas, residentes o domiciliadas en alguno de los Estados Contratantes” (Hacienda, 2014). En general, estos convenios se aplican a los impuestos que gravan la renta y el patrimonio, y los procedimientos que contemplan para eliminar o aminorar la doble tributación son los siguientes:

1. Se concede la potestad tributaria exclusiva a uno de los Estados Contratantes para gravar la renta o el patrimonio, ya sea al Estado donde la empresa tiene su domicilio o residencia o el Estado donde la renta se origina o tiene su fuente.
2. Se concede la potestad tributaria a ambos Estados Contratantes, pero estableciendo una tasa límite con la cual el Estado de la fuente puede gravar determinadas rentas (intereses o regalías, por ejemplo).

3. Se contempla una norma en la cual los Estados Contratantes se comprometen a evitar la doble tributación, en los casos en que una renta es gravada en ambos, a través de la concesión de créditos o exenciones por los impuestos pagados en el otro Estado Contratante.

Estos acuerdos se consideran muy importantes para el desarrollo del comercio de servicios, toda vez que gran parte de este comercio se realiza mediante la presencia comercial (modo 3), que es una forma de inversión en otros países, o por el traslado físico de personas a prestar el servicio o consumirlo. Por ello, el pago de impuestos en ambos países (el de origen y aquel donde se presta el servicio o reside el consumidor), encarece las operaciones y resta competitividad a los prestadores del servicio frente a empresas locales. A la fecha Chile, ha firmado más de 25 acuerdos de doble tributación (Tabla 12). Los más importantes para las empresas chilenas exportadoras de servicios son aquellos suscritos en la región, pues les permiten expandir sus operaciones y ganar competitividad frente a firmas locales. Un caso particular que buscaba complementar estos acuerdos fue la Ley de Plataforma de Inversiones, diseñada para evitar la triple tributación, al permitir a empresas extranjeras operar desde Chile sus negocios en terceros mercados (Cuadro 4).

Tabla 12. Acuerdos de doble tributación vigentes

País	Entrada en vigencia	País	Entrada en vigencia
Australia	2013	México	1999
Bélgica	2010	Noruega	2003
Brasil	2003	Nueva Zelandia	2006
Canadá	1999	Paraguay	2008
Colombia	2009	Perú	2003
Corea del Sur	2003	Polonia	2003
Croacia	2004	Portugal	2008
Dinamarca	2004	Reino Unido	2004
Ecuador	2003	Rusia	2012
España	2003	Suecia	2005
Francia	2006	Suiza	2010
Irlanda	2008	Tailandia	2010
Malasia	2008		

Fuente: SII (2014)

Cuadro 4. Ley Plataforma de Inversiones

La Ley 19.840, o Ley Plataforma de Inversiones, fue una modificación legal aprobada en 2002 durante el gobierno de Ricardo Lagos, con el fin de permitir a inversionistas extranjeros establecerse en Chile para administrar inversiones o realizar servicios en terceros países. La Ley permite a los inversionistas extranjeros evitar en Chile los impuestos a la renta que originen dichas inversiones o servicios, aprovechando las ventajas que ofrece el país para canalizar y administrar recursos financieros hacia terceros países (Chilexportaservicios, 2015). Esta Ley se enmarca en los esfuerzos realizados por el país para convertirse en una plataforma que uniera América Latina (en especial, el Cono Sur) con los países de la Cuenca del Pacífico, ya sea a través del paso de bienes por sus puertos, como del establecimiento de empresas de ambos lados del Pacífico para realizar sus negocios con Chile como punto base. La Ley despertó escaso interés por parte de las empresas, por considerarla restrictiva y poco clara en su aplicación, en particular para la exportación de servicios y el tratamiento de los mismos por parte del Servicio Nacional de Aduanas (Piña, 2005).

Marcas Sectoriales

Este programa se origina con el objetivo de apoyar a los sectores productivos chilenos a través del posicionamiento internacional de marcas sectoriales, representativas de sectores productivos nacionales y que contribuyan a la imagen de Chile en el exterior.

El programa de marcas sectoriales es una de las primeras políticas públicas que reconocen la necesidad de priorizar y focalizar los esfuerzos de desarrollo productivo, inversión e innovación, considerando que hasta entonces había prevalecido el criterio general de neutralidad sectorial de las políticas de desarrollo. Esta iniciativa se enmarca en la renovación del mandato del Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC) que presenta el gobierno de Michelle Bachelet, y que luego dio origen a la Estrategia Nacional de Innovación para el Desarrollo.

En el 2008, Corfo crea este programa con la idea de apoyar aquellos sectores no silvoagropecuarios, que habían concentrado los esfuerzos de promoción para segmento de las PYMES. Luego, en 2010 surgió la necesidad de apoyar a otros sectores productivos chilenos importantes a nivel internacional, tales como la fruta, el vino, los productos del mar o la biotecnología, entre otros, y que también se beneficiaban de salir agrupados bajo una marca asociativa.

A partir del 2011, dada la estrecha relación entre la gestión de marcas sectoriales, el posicionamiento de la imagen de Chile y la promoción de exportaciones, se consideró pertinente que este programa dependiera de la Dirección de Promoción de Exportaciones, abriéndose a todos los sectores productivos⁹³ (E. Prieto, 2013).

De esta manera, en ProChile se crea el Departamento Subdirección de Marcas Sectoriales, responsable de diseñar, implementar, coordinar y realizar seguimiento a estrategias, líneas de acción y programas de apoyo para la gestión de marcas sectoriales y empresariales que contribuyan al posicionamiento de la oferta exportable y a la imagen de Chile en el exterior, según las oportunidades e intereses que defina ProChile como estrategia país (Diario Oficial, 2011).

De acuerdo a E. Prieto (2013), la incorporación de Marcas Sectoriales a ProChile a partir del año 2011 ha permitido ordenar y potenciar el apoyo estatal a la internacionalización de empresas y sectores productivos, al aprovechar la experiencia de esta institución en materias de promoción de exportaciones, conocimientos de los mercados y su amplia red internacional.

Desde el inicio del programa se han creado 19 marcas sectoriales, basadas tanto en bienes como servicios. Las marcas sectoriales enfocadas en la exportación de servicios comprenden las áreas gastronómica, de arquitectura, biotecnología, educación, cine, ingeniería, tecnologías de la información, manufactura, proveedores mineros y turismo.

De acuerdo al ex Director de ProChile Félix De Vicente, hasta el 2013 el programa implicó una inversión público privada de unos 23,7 millones de dólares, con una participación conjunta del Gobierno y 20 asociaciones gremiales y corporaciones, que representan a unas 2.800 empresas. Para el período 2012-2013 son ejecutadas cinco nuevas marcas que representan una inversión público-privada de 5,6 millones de dólares (De Vicente, 2013).

Por ejemplo, el año 2010 ProChile aprobó el diseño e implementación de marca por 466 millones de pesos para situar a la industria de la biotecnología chilena como una de las plazas de

⁹³ Con el cambio institucional, la convocatoria al programa cambio de concurso a la modalidad de ventanilla abierta.

desarrollo emergente en las ciudades donde se concentra el dinamismo de esta industria a nivel mundial (Corfo, 2010b). El caso de la inversión del sector público-privado para ese año fue de US\$ 7,4 millones, el cual fue cofinanciado en un 56,6% por el Comité Marcas Sectoriales de Corfo, mientras que las agrupaciones empresariales aportarían el 43,4% restante del total de la inversión.

Este proceso es acompañado y asesorado por Marcas Sectoriales, en coordinación con las oficinas comerciales de ProChile en los diversos mercados y las entidades públicas relacionadas con el quehacer de cada industria. De esta manera, se busca que el proceso de construcción de marca dialogue con el posicionamiento de la imagen país en el exterior⁹⁴, contemplando en su gestión las etapas de investigación, diseño, construcción de marca, posicionamiento y monitoreo.

El carácter asociativo de este programa (es un requisito) busca generar una serie de beneficios para subsanar las fallas de mercado a las que en general se suelen enfrentar las PYMES. Ayuda a obtener economías de escala en *branding*, para compartir costos en estudios de mercado, definición de atributos, publicidad y difusión. A ello se suman tácticas y estrategias comunes de posicionamiento, mejoras en la recordación e identificación del sector, así como en la capacidad de negociación, entre múltiples beneficios. Además, esta estrategia público privada favorece la asociatividad, tanto dentro del sector productivo como con los organismos públicos. Todo ello ayuda a elevar los estándares de las empresas participantes y permite la construcción de lazos de confianza entre las empresas del sector (ProChile, 2014).

Este programa se proyecta a un año y debe ser renovado anualmente. ProChile se compromete a cofinanciar hasta un 60% de las actividades anuales sin monto tope⁹⁵. La idea es que cuando un sector “ya cuenta con su marca sectorial, pueden continuar con el trabajo realizado postulando un proyecto de implementación, ya que se busca dar continuidad a las marcas

⁹⁴ La Fundación Imagen País, una entidad público privada encargada de velar por la promoción genérica de Chile, cumple un rol de apoyo en la generación de marcas sectoriales asesorándolas e la conceptualización de su imagen y alineación de estas marca con la imagen de Chile. Existe una homologación gráfica de la marca y el logo de Chile, de manera que haya coherencia visual alineada a la marca país. Por lo tanto, en cada marca se incorporan elementos tipográficos y cromáticos ligados a la imagen de Chile.



⁹⁵ “Los postulantes deberán aportar en forma pecuniaria (desembolso efectivo en dinero) al menos un 30% del presupuesto total del proyecto. El 10% restante podrá ser considerado a manera de ‘recursos valorados’, como, por ejemplo, recursos humanos o infraestructura con la que ya contaban los postulantes antes de iniciar el proyecto y que sean aportados para su realización” (ProChile, 2014).

existentes, a fin de consolidar las marcas en el tiempo, y no perder los esfuerzos y la inversión inicial realizada” (E. Prieto, 2013).

Al postular, los criterios⁹⁶ que se priorizan son la calidad técnica de la propuesta (25%), los resultados esperados del proyecto (20%), la capacidad de gestión y la experiencia de los postulantes, así como la calidad y experiencia del equipo técnico (15%). Se suman la representatividad de los postulantes (10%) y el nivel de compromiso (10%).

A nivel sectorial, para apoyar la construcción de una marca desde el nivel gubernamental se exige que ésta contribuya al posicionamiento de la imagen de Chile y que cuente con una estrategia internacional de mediano-largo plazo. A nivel proyecto, se pide que posea una alta representatividad sectorial, que genere estrategias y que el alto crecimiento del sector se justifique en el mercado objetivo. Además, que los integrantes del sector trabajen con un equipo experimentado y que cuenten con un líder validado por ellos (ProChile, 2014). Como muestra la Tabla 13, actualmente hay 18 marcas sectoriales. De ellas, ocho son de servicios y siete se mantienen activas.

Tabla 13. Marcas Sectoriales apoyadas por ProChile en servicios.

Marcas sectoriales servicios	
 <p>Socios: 21 Instituciones de Educación Superior Año: 2014-vigente Mercado: China, Europa, Estados Unidos y Brasil</p>	 <p>Socios: Asociación de Productores de Cine y Televisión Año: 2009-vigente Mercado: América Latina, Estados Unidos y Europa</p>

⁹⁶ La evaluación de las propuestas estuvo a cargo de expertos externos e interinstitucionales. La validación final fue avalada por el Consejo del Comité Marcas Sectoriales, conformado por representantes de Corfo, del Ministerio de Economía, del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Agricultura, de la Direcon, de ProChile y representantes del sector privado (Corfo, 2010).

 <p>Socios: Asociación Gastronómica de Chile Año: 2011-vigente</p>	 <p>Socios: Asociación de Oficinas de Arquitectos-AOA Mercado: China-América Latina Año: 2009–2014</p>
 <p>Socios: Asociación Chilena de Empresas de Biotecnología Mercado: Estados Unidos Año: 2010-vigente</p>	 <p>Socios: Asociación de Empresas Consultoras de Ingeniería de Chile A.G. Mercado: Canadá</p>
 <p>Socios: Asociación Chilena de Empresas de Tecnologías de la Información Mercado: Estados Unidos Año: 2010-vigente</p>	 <p>Socios: Corporación de Desarrollo Tecnológico de Bienes de Capital, Asexma Chile A.G.; Minnovex A.G. Mercado: Toda la cadena de valor del rubro</p>

Clúster de Servicios Globales

La política de clústeres surge en el país como una respuesta a la necesidad de mejorar la inserción de Chile en la economía global y su capacidad de anticipación ante el escenario internacional. De este modo, la diversificación de las exportaciones es priorizada entre las estrategias de Gobierno, en la medida en que éste apuesta selectivamente al desarrollo de una industria de exportación no tradicional basada en recursos humanos de alta calificación, como es la industria de los servicios globales.

Los servicios globales, también conocidos como *offshoring*, representan un nuevo modelo de externalización y relocalización en constante expansión de procesos de negocios, servicios de tecnologías de la información, procesos de conocimientos especializados, investigación y desarrollo. Chile fue identificado como una localización destacada para la operación de centros

globales de servicios, principalmente por las ventajas que su ubicación geográfica le proporciona ante el principal mercado consumidor, EE.UU. La proximidad y similitud de los husos horarios es un potencial factor de competencia con los principales proveedores de servicios, entre ellos India e Irlanda. Poco antes del anuncio de esta estrategia, se había lanzado una ambiciosa Agenda Digital que buscaba poner a Chile a la vanguardia de las tecnologías de la información y que propiciaba la creación de clústeres relacionados con estas materias (Cuadro 5).

La industria de servicios globales no es solamente un sector de alto dinamismo para la economía chilena, sino que su profundización constituye, además, una condición indispensable para la atracción de inversión extranjera, la transferencia de nuevas tecnologías y aplicaciones, la introducción de nuevos modelos de negocios y el aumento de la competitividad en mercados globales (Castillo, 2008).

Cuadro 5. Agenda Digital

La Agenda Digital lanzada en 2004 por el Presidente Lagos es una de las iniciativas más importantes en materia del desarrollo de los servicios en Chile. Con el objetivo de convertir a Chile en un país altamente digitalizado, la Agenda 2004-2006 proponía planes de acción en infraestructura, capacitación, Estado digital, conectividad empresarial, exportación de servicios TIC y la creación de marcos normativos acordes con las nuevas realidades del mundo digital.

Esta agenda sería continuada por los presidentes Bachelet y Piñera, quienes incluyeron nuevos objetivos a medida que los anteriores se iban cumpliendo, y mientras la Agenda se adaptaba a las nuevas tecnologías y usos que la población y las empresas le dan a la tecnología. Entre los principales avances que se han logrado con el establecimiento de estas agendas digitales están la digitalización de trámites en el servicio público y el acceso a información de las agencias gubernamentales, lo que se ha visto reforzado con las medidas de transparencia impulsadas en los últimos años. Asimismo, la Agenda ha permitido desarrollar capacitación en el uso de tecnologías de información y la creación de infraestructura (banda ancha) en el país, lo que ha derivado en la conexión casi completa del territorio nacional.

Si bien Chile es líder en la región en el uso de las TICs, aún se encuentra detrás de los países más avanzados, por lo que es necesaria la constante revisión y actualización de las metas y programas creados para su logro.

El desarrollo de una industria de servicios, en particular una que quiere internacionalizarse, requiere como condición necesaria el contar con una base tecnológica mínima en materia de telecomunicaciones y tecnologías de la información. En ese contexto, los programas ligados a la Agenda Digital de los distintos gobiernos han sido, al menos, hojas de ruta bien encaminadas en esta dirección. La efectividad de las distintas agendas queda en deuda, pues no se ha logrado alcanzar todos los objetivos planteados, lo que se traduce en un retraso de las capacidades del país para convertirse en un real exportador de servicios ligados a las TICs.

Así, el desafío que se planteó a través de la creación del clúster de servicios globales fue la consolidación de Chile como una localización atractiva y competitiva en la industria del *offshoring*, capaz de tomar ventajas de las nuevas tendencias de la globalización económica basada en las aplicaciones de las tecnologías de la información, la internacionalización de los mercados de trabajo y los nuevos modelos de negocios. El aumento escalado de las exportaciones de servicios desde Chile hacia el mundo y la mejora de las capacidades profesionales y la infraestructura para la instalación de centros de servicios de clase mundial en el país eran sólo algunos de los objetivos que el sector público, privado y académico debían alcanzar en conjunto bajo el mandato de la política nacional de clústeres, para impulsar el desarrollo del país.

Para una mejor comprensión del clúster de servicios globales y su posterior análisis, es preciso señalar los hitos que marcaron su funcionamiento, desde su creación hasta la extinción de la política de competitividad selectiva.

En el 2006, al comienzo del período presidencial de Michelle Bachelet, el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC) define la Estrategia Nacional de Innovación para la competitividad, con miras a duplicar el PIB per cápita al 2020. En el marco de esta estrategia, y a partir del diagnóstico realizado por la consultora internacional Boston Consulting Group en 2007 y las recomendaciones surgidas de su “Estudio de Competitividad en Clústeres de la Economía Chilena”, se definen cinco clústeres compuestos por los sectores de mayor posibilidad de crecimiento a mediano y largo plazo: alimentario, minero, turismo de intereses especiales, acuícola y servicios globales (*offshoring*) (Boston Consulting Group, 2007).

A fines del 2007, se implementan los clústeres, mediante la conformación de consejos estratégicos, la elección de secretarios ejecutivos y la elaboración de agendas específicas. Con el propósito de coordinar a todas las agencias públicas y establecer una autoridad responsable de llevar adelante la nueva estrategia de innovación para la competitividad, el gobierno creó el Comité de Ministros para la Innovación, que otorgó a la Corfo el mandato de implementar el Programa de Clústeres a través del apoyo metodológico, financiero y operativo a las secretarías ejecutivas de los consejos estratégicos público-privados de los clústeres.

La conformación del Consejo Estratégico Público-Privado de Servicios Globales se produce en noviembre de 2007. No obstante, la colaboración mixta en torno al desarrollo de esta industria se remonta al lanzamiento del programa de Atracción de Inversiones Tecnológicas de Corfo (año 2000) y a las misiones público-privadas a Silicon Valley, India y Nueva York impulsadas por el Foro Innovación (años 2006 y 2007). Dicho consejo estuvo presidido por el vicepresidente ejecutivo de Corfo y constituido por representantes de empresas, asociaciones gremiales, instituciones de educación superior y del sector público. Las funciones definidas para el Consejo Estratégico del clúster fueron:

1. Validar las líneas de acción de la agenda estratégica del programa de clúster.
2. Articular, coordinar y fortalecer las condiciones de entorno e institucionalidad pública y privada relativas al clúster.
3. Servir como canal de comunicación permanente con el sector del clúster.
4. Orientar la acción de la Secretaría Ejecutiva del clúster para la implementación de la agenda estratégica y el seguimiento del programa de clúster.

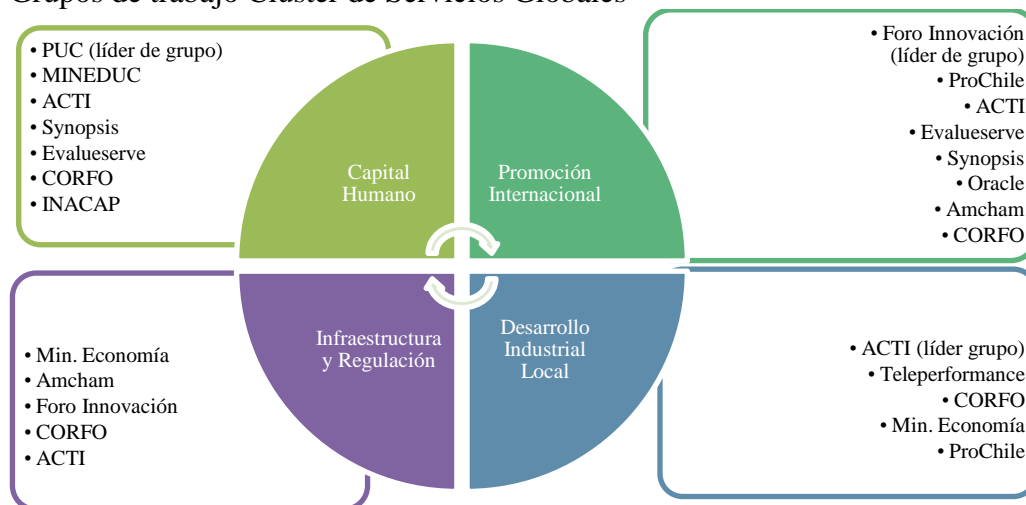
La agenda estratégica del clúster de servicios globales fue trazada sobre las líneas de acción que surgieron luego de la identificación de las brechas que arrojó el estudio realizado por el Boston Consulting Group (Boston Consulting Group, 2007). De esta forma:

1. Para subsanar el bajo número de profesionales preparados para ofrecer servicios de *offshoring* y su déficit en capacidades técnicas y lingüísticas, se propone la línea de acción relativa al desarrollo del capital humano.;
2. Una segunda línea de acción, referente al fomento y la promoción de Chile, surge para cambiar la tendencia en la percepción negativa de Chile como destino atractivo para clientes no proveedores de *offshoring*. *Se busca* maximizar los efectos positivos de la aglomeración de actores en el clúster, superar los desafíos que las empresas transnacionales enfrentan al instalarse en Chile y generar capacidad de proyección de las empresas locales hacia los mercados internacionales.
3. Para sopesar la ausencia de asociatividad específica del sector *offshoring*, se desarrolla la línea de asociatividad del clúster;

- Una línea de adecuación del marco regulatorio legal cubre las necesidades normativas para el desarrollo del sector, las dificultades del reconocimiento a la exportación de los servicios, el impacto negativo del marco impositivo sobre el desarrollo de las empresas y la falta de mecanismos efectivos de protección de la información y de la propiedad intelectual para los proveedores de servicios.

Durante los años de implementación del Programa Nacional de Clústeres, el desarrollo de las actividades se llevó a cabo gracias a la promoción de un trabajo colaborativo entre los actores aglomerados, organizados en torno a los grupos de trabajo correspondientes a cada línea de acción (Figura 7):

Figura 7. Grupos de trabajo Clúster de Servicios Globales



Fuente: Elaboración de la autora con información de Castillo (2008) y Corfo (2012).

Las metas surgidas del diagnóstico de la industria realizado en 2007 por el BCG y validadas por el Consejo Estratégico del clúster propusieron alcanzar a lo menos los US\$ 1.000 millones en exportación de servicios para el 2010 y generar, como mínimo, 35.000 empleos mediante nuevas empresas instaladas en Chile. Para ello se estableció una Agenda Estratégica en cada uno de los ámbitos de acción del *clúster*. En la Tabla 14 se pueden ver las principales acciones identificadas.

Tabla 14. Agenda Estratégica del Clúster de Servicios Globales

Ámbito	Líneas de Acción	
Promoción Internacional 1	Actividades de promoción	1. Campaña de relaciones públicas 2. Participación en eventos
	Generación de inversiones	1. Misiones público-privadas 2. Consultoría experta
	Atención de inversionistas y reinversión en Chile	1. Elaboración de agendas de empresas internacionales 2. Campaña de reinversión 3. Inteligencia de negocios
Capital Humano	Generación de información relevante	1. Levantamiento de competencias asociadas a los perfiles identificados 2. Determinación de número de profesionales y técnicos para la Industria de Servicios Globales (ISG)
	Fortalecimiento de la oferta de capital humano	1. Apoyo financiero y técnico a instituciones de educación superior y capacitación para la formación de RRHH para el clúster 2. Incremento del stock y flujo de RRHH aptos para la ISG
	Programas de formación intensiva en inglés para profesionales y técnicos de la ISG	1. Estudio de alternativas de financiamiento para cursos de inglés para estudiantes o egresados de carreras relacionadas a la ISG 2. Atracción de profesionales extranjeros para cubrir la brecha de corto plazo 3. Plan de difusión de la industria y las oportunidades laborales que ofrece
	Reducir asimetrías de información en la industria	1. Transformación del registro inglés Corfo en un portal de empleo para el sector 2. Nuevas convocatorias para certificaciones en idiomas (subsidiadas por Corfo)
Desarrollo de la Industria Local	Modelamiento de la ISG	Modelo comercial, modelo de financiamiento y modelo de trabajo simultáneo con otros clústeres
	Infraestructura	Creación de un polo tecnológico para Santiago en red con Curauma
	Estrategia de internacionalización de la ISG	
Regulación	1. Agilizar tramitación y extensión de visas con India y América Latina - agilizar renovación de residencia en Chile 2. Clarificación de criterios de impuestos internos frente al nuevo procedimiento de devolución de IVA a exportadores calificados 3. Proceso de clarificación de normativa con fiscalizadores 4. Protección de datos personales 5. Mejoramiento de marco laboral para la ISG	

Fuente: Elaboración de la autora con información de Castillo (2008) y Corfo (2012).

Entre 2008 y 2009, los años de mayor actividad del *clúster* (Tabla 15), se invirtieron US\$ 14.290.256 para el desarrollo de las iniciativas identificadas (Corfo, 2010a). En ese periodo, Chile tomó liderazgo en América Latina como una de las locaciones emergentes para hacer *outsourcing* y se convirtió en un referente importante en temas de *offshoring*, tal y como lo demuestran estudios llevados a cabo por las consultoras internacionales AT Kearny Global Services, Global Services, The Black Book of Outsourcing, KPGM y Gartner.

Tabla 15. Principales actividades Clúster de Servicios Globales 2008 -2009

Ámbito	Resultados Emblemáticos [2008-2009]
Promoción Internacional	<ul style="list-style-type: none"> • Campaña de promoción país en servicios globales en el mercado de EE.UU. • Presencia público-privada en principales eventos de servicios globales en EE.UU., Europa e India. • Búsqueda de proyectos: consultoría experta para mercados en EE.UU. e India. • Reuniones 1 a 1: visitas a más de 80 de las principales compañías multinacionales y proveedoras de servicios en EE.UU., Europa e India. • Presencia en los mercados internacionales a través de las oficinas de InvestChile en Nueva York, Los Ángeles, Madrid y Delhi.
Capital Humano	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación del Registro Nacional de Inglés Corfo en más de 41.000 personas. • Implementación del Programa de Formación en Inglés para Profesionales y Técnicos de carreras del área de las TI. • Más de 3.000 becas entregadas y cobertura en todas las capitales regionales. • Plan de difusión de carreras tecnológicas y oportunidades laborales que ofrece el sector, focalizado en jóvenes de enseñanza media. • Línea de crédito para carreras TI con aval Corfo, con disponibilidad para más de 1.500 créditos para las carreras técnicas. • Realización de dos Ferias de Trabajo para profesionales del área TI.
Desarrollo de la Industria Local	<ul style="list-style-type: none"> • Internacionalización de las empresas chilenas. Plataforma de servicios globales ACTI en EE.UU. • Implementación de los 3 proyectos de Imagen País en las siguientes áreas: Tecnologías de Información (EE.UU.), Arquitectura Chilena Contemporánea (Beijing, China) e Industria Audiovisual (EE.UU. y Europa).
Regulación	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta de Proyecto de Ley sobre Protección de Datos Personales • Proceso de calificación de los centros de exportación de servicios globales • Facilitación del proceso de visas para los profesionales de la ISG.

Fuente: Elaboración de la autora con información de Castillo (2008) y Corfo (2012).

Si se toma el 2006 como año base, al 2010 se puede observar un crecimiento de más del 300% en las exportaciones de los servicios globales y la generación de más de 20.000 nuevos empleos. En el 2010, año de cese de las actividades del clúster, se documentan más de 60 centros de servicios globales de clase mundial, de los cuales 37 fueron apoyados a través de incentivos

para la atracción de alta tecnología de InvestChile (Corfo); durante el período 2008-2009 se apoyaron 25 nuevos proyectos en el país, los que produjeron alrededor de 9.000 nuevos empleos (Corfo, 2010a).

Durante el 2011 y bajo la administración del presidente Sebastián Piñera, la Corfo define la no selectividad como un criterio de gestión y reformula el programa de clúster, con el fin de apoyar las iniciativas del sector privado de manera neutral. Se reconoce que los mercados son dinámicos y en consecuencia las políticas públicas deben ir adaptándose a las circunstancias (Corfo, 2012).

Si bien se continúan apoyando los sectores priorizados que fueron seleccionados en la Estrategia Nacional de innovación de 2007, la diferencia está en que éstos ya no operan de forma centralizada desde Corfo, sino que se han trasladado a los respectivos ministerios sectoriales, o bien se han integrado a otras mesas de trabajo público-privadas que funcionan con un propósito similar. La contribución actual del programa de clústeres –una subgerencia de Corfo–, consiste en la evaluación de subsectores industriales específicos, en los cuales se puede intervenir principalmente en sus componentes de stock de capital y capital humano, para mejorar su respuesta a la inversión y generar crecimiento, lo que se traduce en un aumento de su productividad (Corfo, 2012).

El sector privado y los servicios

Considerando que desde el régimen militar el desarrollo económico ha estado guiado por el accionar privado, con un Estado limitado principalmente a resguardar el buen funcionamiento de los mercados y a generar oportunidades no discriminatorias para el surgimiento de nuevos sectores económicos y productivos, es importante revisar el accionar del sector privado en materia de servicios, aun cuando el foco de este estudio sea el accionar del Estado en esta materia. Por lo anterior, esta sección revisa algunas de las principales iniciativas privadas en materia de servicios.

Coalición de exportadores de servicios

La literatura reconoce que la asociatividad privada es uno de los elementos fundamentales para el éxito en la exportación de servicios, en particular para países pequeños (D. López & Muñoz, 2011). En este sentido, una de las iniciativas colectivas más importante en materia de exportación de servicios por parte del sector privado chileno fue la creación de la Coalición de Exportadores de Servicios (CES).

La CES es la continuación del Comité de Exportadores de Servicios que se formó en 1996 con el fin de participar de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Canadá -en el que se incluyó por primera vez a los servicios en un acuerdo preferencial-, y crear un frente común para el proceso de internacionalización de los servicios de Chile: “La CES nace por la necesidad de contar, a nivel nacional, con un organismo aglutinador representativo que vele por los intereses del sector servicios en forma global, como ocurre con otras ramas de la industria. La existencia de una contraparte privada organizada otorga un significativo apoyo al fomento y promoción del sector y contribuye a la solución de los problemas internos que dificultan la exportación de servicios, otorgando una mayor capacidad y poder de negociación y representación ante los diferentes interlocutores nacionales e internacionales” (Chilexportaservicios, 2015).

La inclusión de los servicios en la agenda comercial obligaba al sector privado interesado a aglutinarse para poder tener una voz representativa frente a las modificaciones que se estaban produciendo, así como poner en la mesa de negociación sus preocupaciones. Al mismo tiempo, los servicios comienzan a perfilarse como una real alternativa de desarrollo nacional, con fuertes oportunidades de negocio para el sector privado (Lever, 2005). Por esto, la CES orienta su trabajo en tres líneas de acción:

- 1) Apoyo a los procesos de negociación que comprenden liberalización del comercio de servicios.
- 2) Promoción de exportaciones e internacionalización del sector servicios.
- 3) Capacitación y estudios.

Junto con transformarse en la contraparte del sector público al momento de negociar servicios, la CES desarrolla una serie de actividades y planes de acción para fortalecer el sector exportador de servicios chilenos. El Cuadro 6 presenta las principales acciones realizadas por la CES en la última década. La CES y ProChile han desarrollado las principales acciones tendientes a la identificación de la oferta exportable nacional. De esta forma, se señalan los sectores con potencialidad exportadora, así como las empresas con las capacidades para enfrentar los mercados internacionales, lo que permite tener un punto de partida para la promoción de los servicios nacionales.

Cuadro 6. Principales actividades CES

- Apoyo en las negociaciones de TLC con Canadá, México, UE, EE.UU., así como acciones para la liberalización del comercio de servicios en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el ALCA.
- Posición conjunta del sector privado respecto de las negociaciones sobre servicios con otros países, la OMC, ALCA, EE.UU., UE y otros.
- Identificación de obstáculos para el ingreso en el país de contraparte.
- Definición de sectores sensibles. Talleres dirigidos.
- Identificación potencial de la industria nacional (empresas proveedoras, nivel de actividad).
- Eliminación de obstáculos internos. La CES encabeza el Grupo de Servicios en el marco del Consejo Público Privado para el Desarrollo Exportador, instancia donde ha planteado una serie de propuestas.
- Capacitación en Santiago y regiones sobre aspectos de interés ligados a la exportación de servicios (por ejemplo, tributación internacional).
- Difusión de capítulos de comercio de servicios en los tratados de libre comercio y análisis de oportunidades regionales.
- Realización de estudios sectoriales.

Fuente: Chilexportaservicios (2015)

Pese a lo anterior, la mayoría de las iniciativas de exportación de servicios en Chile corresponde a emprendimientos de empresas individuales, que, movidas por oportunidades específicas de negocios, salen del país y muchas veces de forma puntual, sin transformarse en exportadores permanentes. Existen algunos casos de asociatividad, como el de los ingenieros, los TICs y el software. Para ejemplificar esta asociatividad en materia de exportación de servicios, y considerando los pocos casos existentes, se presenta a continuación lo ocurrido con los servicios de arquitectura.

Servicios de Arquitectura

Dentro de los “servicios no tradicionales”, los servicios de arquitectura son una industria que incorpora elementos de investigación, desarrollo tecnológico y un alto grado de capital humano calificado. Evaluar la experiencia de este gremio, que es uno de los pocos ejemplos de trabajo en el campo de los servicios en Chile, se hace necesario si se considera el éxito que han mostrado algunos instrumentos de política selectiva para el incremento de las exportaciones de bienes, como es el caso de las “Marcas Sectoriales” en los sectores vitivinícola, salmonero o automotriz (Agosin, 1999), así como el incremento sostenido en el presupuesto en los últimos años para la política selectiva en las exportaciones.

El proyecto de internacionalización de la arquitectura chilena a nivel colectivo se origina el 2008, a raíz de la participación de la Asociación de Oficinas de Arquitectos⁹⁷ -AOA- en un concurso desarrollado por el municipio de Santiago y sus similares chinos de Beijing y Hefei, que invitaba a establecer negocios en China por seis meses. El premio fue la creación e implementación de un plan de negocios que establecía una oficina en chilena para la captación de proyectos, que serían desarrollados por las empresas chilenas asociadas. Los aspectos principales del premio fueron:

- US\$10.000 de capital semilla.
- Incubación por parte de la municipalidad de Beijing por 6 meses, incluyendo oficina y secretaria bilingüe.
- Establecimiento de relaciones comerciales por parte de la municipalidad de Beijing con entes gubernamentales y privados relacionados al desarrollo de proyecto de arquitectura.
- Acceso a participar en proyectos propios de las municipalidades de Beijing y Hefei.

Una vez terminada esta etapa, un grupo de oficinas de arquitectos pertenecientes a la AOA decide mantener la iniciativa con ayuda del Estado, para lo que acceden al fondo de financiamiento de Corfo denominado PROFO, una herramienta de financiamiento históricamente

⁹⁷ Creada el 1997, la AOA es una entidad gremial que cuenta con 160 oficinas afiliadas y con casi 900 arquitectos, que cubren aproximadamente el 75% del mercado chileno. Sus oficinas de arquitectura cubren las más diversas áreas y escalas: viviendas, edificios corporativos e industriales, infraestructura y servicios, urbanismo y otros (AOA, 2014).

utilizada para el sector de bienes. Así, se crea un consorcio más reducido de 9 oficinas de arquitectura, que funcionaría como una “Oficina Captadora y Relacionadora de Proyectos y Especialidades”. Termina ahí la representatividad y el modelo asociado, gestionando sus proyectos exclusivamente con Corfo, quien asigna fondos de financiamiento 50-50, (es una) herramienta con la que ProChile no cuenta.

La AOA, en tanto, resuelve mantener las iniciativas de ingreso a nuevos mercados, y presenta su proyecto como “marca sectorial⁹⁸” a ProChile bajo el Departamento de Servicios. Así, el 2009, durante la gira presidencial a China la presidenta Michelle Bachelet lanza el “Plan de Posicionamiento de la Arquitectura Chilena en China”, con el objetivo de crear la marca Arquitectura de Chile, para que posicionara este sector nacional en los más “sofisticados niveles vanguardistas, destacando características particulares de Chile, tales como la diversidad geográfica y climática, su seguridad antisísmica y la sustentabilidad como componentes inseparables de todo proyecto” (ProChile, 2014). El proyecto estaría en sintonía con los atributos de otras marcas de la industria nacional, a través del Consejo de la Fundación Imagen de Chile. El Plan “Arquitectura de Chile” funciona bajo un sistema de financiamiento compartido en un 40% para los privados agrupados en asociación gremial, y en un 60% para el Estado.

El primer año de la marca Arquitectura de Chile fue bastante activo, debido a que al año siguiente se realizaría la Exposición Universal de Shanghai (2010). Para identificar los atributos diferenciadores de la marca, se contrató a la consultora Ogilvi Public Relations, sin un enfoque específico de mercado destino. Además, se realizaron publicaciones en español y chino sobre los proyectos emblemáticos de sus socios, para su utilización durante en Exposición de Shanghai, y se concretó la realización de una visita de los miembros de la AOA a dicha exposición.

De acuerdo a los objetivos de ese año, se observa una divergencia frente a las actividades realizadas, en gran medida como consecuencia del terremoto ocurrido en febrero de 2010, lo que obligó a trasladar las prioridades y el presupuesto a las necesidades internas del país. Sin

⁹⁸ Es importante considerar que el programa de marcas sectoriales antes dependía de Corfo y que emigra el 2009 a ProChile para potenciar la utilización de las oficinas comerciales con las que cuenta el ministerio de Relaciones Exteriores. Su tarea se concentra en la promoción de imagen del sector más que en el desarrollo y financiamiento de proyectos a largo plazo.

embargo, al mismo tiempo el desempeño de las construcciones del país frente a este desastre natural hizo que los atributos técnicos tomaran un mayor valor en la estrategia hacia el exterior.

El 2012, pese a que el Gobierno logra un Acuerdo Suplementario sobre el Comercio de Servicios para el Tratado de Libre Comercio con China (2006), los esfuerzos destinados a ese mercado declinan al poco andar. Esto queda en evidencia cuando se decide realizar una misión tecnología a Australia y Nueva Zelanda como parte de las actividades de internacionalización, lo que diluye la coherencia establecida en los objetivos de la Marca Sectorial.

La segunda etapa del proyecto es reconocida al interior de la AOA como una fase desprovista de planificación. Se presentó un proyecto sin tener claridad hacia qué mercado se quería ingresar. Era poco sostenible. Al año siguiente se proyectaba tener como principal herramienta la plataforma en línea “Antena Arquitectura”, que proponía la publicación de concursos, licitaciones, premios y la difusión de bienales en todo el mundo, pero que hoy no se utiliza pues nos es muy costoso mantenerla actualizada.

Las siguientes actividades carecerían de coherencia en términos de focalizar los esfuerzos hacia un mercado objetivo. La presencia de la marca “Arquitectura de Chile” en ferias con mercados muy disímiles como el europeo (MIPIM⁹⁹, en Francia) y el latinoamericano (cumbre CELAC), suponen la participación de Chile en el exterior, pero sin una estrategia común, un modelo de negocios ni un mercado de destino definido.

Se observa que los avances más claros se presentaron cuando este plan se focalizó en China, donde se logró en dos oportunidades un segundo lugar en concursos públicos. Sin embargo, al poco andar se diluyó el foco y los esfuerzos de internacionalización se movieron a un espacio gris de participación de Chile en el exterior, pero sin una estrategia de exportación. En términos concretos, desde la creación de la APP no hay ningún proyecto desarrollado por la AOA atribuible a la marca “Arquitectura de Chile”. Por ese motivo es que en el 2014 no se renueva la postulación por parte de la AOA.

⁹⁹ Chile participa en el Boulevard de Chile (con motivo de la Cumbre CELAC-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) y el mismo año en el Mercado Internacional de Profesionales Inmobiliarios (MIPIM) en Cannes, Francia.

El impacto económico y la percepción de los actores sugiere que el bajo desempeño de la marca sectorial “Arquitectura de Chile” es el resultado, principalmente, del traslado de estrategias y lógicas desarrolladas para la exportación de bienes hacia productos intangibles (servicios), lo que afecta el diseño e implementación de los programas. Asimismo, el sector privado presenta, entre otros, problemas de acción colectiva y asociatividad que limitan el avance de un potencial modelo de negocios.

De acuerdo a lo observado, la APP no ha tenido los resultados proyectados porque ha sido mal planteada a nivel de diseño de política pública, en cuanto ha tomado instrumentos y mecanismos aplicables para la promoción de bienes, esperando impactos equiparables en el sector de servicios. Esto tiene que ver con la flexibilidad de las instituciones frente a los cambios de enfoque, y en donde parece pesar en demasía el comportamiento institucional histórico frente a nuevos desafíos. Por lo tanto, los instrumentos ya establecidos y probados en el tiempo, en este caso los mecanismos de promoción para el sector de bienes primarios y secundarios, se trasladan a un sector que no tiene las mismas lógicas de internacionalización.

Sumado a lo anterior, la APP analizada debe enfrentar grandes dificultades en torno a la capacidad de implementación que tiene tanto el sector público como el privado, en términos económicos y capacidad institucional, ya que las políticas convenidas para el sector de bienes cuentan con un presupuesto “infinitamente menor” en el sector servicios para el logro de objetivos similares.

Este capítulo ha presentado un panorama de los servicios en Chile, enfocándose en las estadísticas disponibles para obtener una perspectiva de la importancia económica del sector, en particular las exportaciones, y luego se ha hecho una revisión de las escasas políticas implementadas para el fomento del sector. De la revisión anterior resulta evidente que la importancia y potencialidad económica y social de la exportación de servicios no se condice con los esfuerzos públicos y privados realizados para fortalecer el sector. Existe una deuda del Estado con el desarrollo de los servicios, pero tampoco puede hacerse una evaluación positiva de la capacidad del sector privado por levantar sus intereses y poner frente al Estado un caso interesante.

CAPÍTULO VI: RESULTADOS

Este capítulo presenta los resultados de la investigación en torno a por qué las políticas orientadas al desarrollo del sector exportador de servicios en Chile no tuvieron grandes resultados. El principal objetivo ha sido identificar los motivos que, en la percepción de informantes clave que fueron entrevistados, explican la brecha existente entre los discursos y la relevancia que se da al sector servicios en el proceso de diversificación de la canasta exportadora y al desarrollo efectivo del sector.

Para esta investigación se llevó a cabo un proceso de identificación de informantes claves que estuvieron vinculados con el desarrollo del sector exportador chileno, en particular para los servicios. Se ha categorizado a cada entrevistado en la función más relevante o representativa que tuvo en el período analizado. A partir de la población identificada, se realizaron 49 entrevistas semi-estructuradas presenciales. Del total de consultados, 24 entrevistados pertenecen al sector público o su función más relevante en relación a los servicios se dio en este ámbito (por el largo del período y los cambios de administración, muchos profesionales han girado hacia la academia u organismos internacionales). Este grupo de personas del ámbito público se divide de la siguiente manera: 11 fueron ministros de diferentes carteras (Hacienda, Economía, Relaciones Exteriores y Agricultura), y otros fueron vicepresidentes de Corfo, y directores de ProChile, quienes serán identificados con la sigla A1. Hay 13 directores y jefes de departamento de Direcon, de Corfo, de ProChile, de Hacienda, de Aduanas y de Agricultura, que se identificarán con la sigla A2. Del sector privado se entrevistó a 11 personas, de las cuales 6 son empresarios, identificados como B1, y 5 pertenecen a un gremio, y son identificados como B2. Finalmente, 14 entrevistados pertenecen a organismos internacionales, a la academia u organizaciones no gubernamentales (ONGs), y han sido identificados como C. El sesgo al sector público se debe principalmente a que el tema en estudio aborda la política pública, pero también se debe a la forma de clasificarlos, ya que muchos de los consultados se encuentran en la academia o en el sector privado. Las respuestas entregadas por las personas del sector privado que fueron consultadas fueron muy similares y los representantes de los gremios no explicaron las posiciones de los diferentes sectores, por lo que no se consideró necesario realizar mayores entrevistas. Es necesario puntualizar que en todos los sectores considerados se llegó a un “punto de saturación”,

en que las respuestas eran coincidentes, incluso en informantes de gobiernos diferentes y de oposición.

Se ha tratado de ilustrar con ejemplos y frases de los entrevistados todos los argumentos expuestos. Los nombres de los entrevistados han sido omitidos por sus posiciones en instituciones públicas y privadas, excepto cuando la información tenga carácter público, pero se señala el sector y el tipo de puesto que detentan. La autora cuenta con el respaldo correspondiente de cada una de las entrevistas. El resumen de los entrevistados es el siguiente:

1. Ministro, subsecretario, director del Banco Central, vicepresidente ejecutivo de Corfo, director ministerial (A1)
2. Jefe de departamento, subdirector, jefe de área, funcionario público (A2)
3. Sector Privado (B1)
4. Gremio privado (B2)
5. Academia, organismo internacional u organismo no gubernamental (C)

De esta forma, los resultados presentados fueron obtenidos gracias a entrevistas en profundidad realizadas a los informantes clave, a partir del marco analítico presentado en el capítulo III. Luego, los resultados se clasifican y estudian las especificidades del sector.

En esta sección se informan los motivos que los actores principales y observadores expertos en materia de servicios y política de promoción utilizan para explicar lo que ha ido sucediendo, es decir, el conocimiento que ellos tienen para responder la pregunta central de esta investigación. Ellos conocen lo que sucedió durante el proceso desde sus distintas esferas y participaron de diferentes formas en la definición de lo que se llevó a cabo o no. Entonces, su respuesta ante la interrogante sobre las razones que explican el desarrollo limitado, o subdesarrollo de la industria exportadora de servicios, es originada en parte en los modos en que los propios actores y analistas involucrados definen la realidad en la que actuaban.

Se informa así de una memoria subjetiva sobre el insuficiente desarrollo de la industria exportadora de servicios en Chile. Por eso, se trata de obtener la reproducción de lo que fueron los criterios y lógicas con que se pensó el tema y cómo se tomaron las decisiones por parte de los

agentes gubernamentales, del sector privado y del ámbito académico, que redundaron en la situación que analizamos. En su forma más directa puede decirse que se trata de cómo responder las pregunta sobre: cómo se concibió o no, y por qué, el tema de la diversificación estructural de la matriz producto-exportadora de la que se habla en los discursos presidenciales y que hoy vuelve a retomarse.

Llamamos a esto memoria intersubjetiva, para diferenciarla de la memoria objetivada, que es aquella bien documentada a través de discursos públicos o publicados en los medios de comunicación de masas o institucionales sobre la forma final que tomaban aquellos programas. Esto es, nos interesa la memoria vivida o recordada del hablante, lo que él recuerda de lo que pensó y entendió sobre la posibilidad de una industria exportadora de servicios en Chile.

Los entrevistados fueron seleccionados porque tenían la experiencia y el conocimiento para referirse al tema y explicar lo ocurrido. En general, parten del presupuesto inicial de la ausencia de una política estatal de fomento a los servicios. Muestran consenso respecto de que no hubo una política de fomento a la exportación de servicios, más allá de iniciativas puntuales, al menos hasta el primer gobierno de la Presidenta Bachelet. Asimismo, estiman que la matriz productiva exportadora actual -intensiva en cobre y agroindustria de bajo valor agregado, y no en servicios-, es el resultado de una falta de consistencia, de recursos y de voluntad.

En esta dirección, puede afirmarse que otra de las explicaciones de este insuficiente desarrollo radicó en la ausencia de muchos factores, que se mencionan en este apartado, y de tal profundidad que ello hacía muy difícil intentar cumplir una meta tan ambiciosa. De este modo, la pregunta opera como un elemento analizador de la visión que tienen los expertos del desarrollo económico respecto de los soportes ideológicos empresariales, institucionales y hasta culturales de nuestra sociedad. Más que hablar de un fracaso, es una conciencia neta de la imposibilidad de cumplir una meta como la planteada para el sector servicios.

El discurso de los participantes será expuesto y analizado siguiendo las mismas consideraciones que se han utilizado en el marco analítico. Puede decirse, en primera instancia, que el listado de consideraciones que se proponen se revela en general como pertinente y sensible, ya que el saber o conocimiento de los entrevistados cabe en los campos identificados

por el modelo. Con todo, el discurso de los entrevistados tiende a un ordenamiento diverso y se presenta en una secuencia narrativa. Es decir, cuentan una historia, por oposición a la formalidad de los esquemas. Así, proponemos un reordenamiento.

Para mejor comprensión de los resultados, se distinguen tres planos superpuestos, en una jerarquía lógica de mayor a menor alcance:

- Plano I: Consideraciones sobre doctrinas económicas y culturas empresariales.
- Plano II: Consideraciones sobre la especificidad en la industria de servicios y consideraciones económicas.
- Plano III: Consideraciones sobre políticas e instrumentos y sectores en específico.

Creemos que con este nuevo orden, coherente con el esquema analítico, se entiende la jerarquización de planos que es propio de discursos y representaciones. Al final se han incluido matrices que vinculan estos planos pero en el marco analítico, con la teoría y las políticas para llegar a las propuestas.

PLANO I

En este plano se han agrupado los determinantes de primer orden en nuestra investigación que han sido identificados por los actores relevantes, y que son las doctrinas económicas adoptadas en Chile y su clase empresarial. En todas las entrevistas aparece la presencia de estos elementos con una importante carga explicativa, es decir, han sido recurrentes y permiten interpretar desde un enfoque más complejo la respuesta a nuestra pregunta de investigación. Más adelante han sido referidas a sus posiciones dentro de los esquemas de consideraciones que se proponen en el marco analítico.

El modelo

En el consenso matricial de la conversación, todos los participantes conciben una contradicción insalvable entre los supuestos de lo que se conoce como el modelo chileno -que

conlleva naturalmente el modo de implementarlo como tal- y la posibilidad de contar con una política industrial en particular respecto de los servicios.

Conviene detenerse en este primer aserto. El modelo, al que se hace referencia con una objetividad plena, no es sino un conjunto de presupuestos o acuerdos sobre las políticas estatales en la economía. Es una definición del papel del Estado y de los modos de su actuar, sostenidos por algunas teorías económicas. El modelo pasa a ser desde una realidad construida como acuerdo intersubjetivo a una realidad absoluta y natural, o exterior a los sujetos. El modelo operó como un programa ideológico, que hizo visible ciertas visiones y descartó otras. Ocurriría lo que se ha planteado en el modelo de Kuhn, que al mismo tiempo que posibilita una actividad científica racionalizada -es el modo en que se produce conocimiento-, ciega a la ciencia respecto de otras posibilidades, que serán descubiertas cuando un nuevo paradigma sustituya al anterior. Este fenómeno ya había sido señalado por Durkheim, aunque no para la economía en particular: decía que la verdad o la falsedad de una proposición tenía menos que ver con su consistencia lógica que su herencia empírica, como con la distancia o cercanía que tenía respecto de la verdad común.

El consenso indica que el modelo económico por el que se optó a partir de la dictadura fue el de sustentar la estrategia de desarrollo económico en el respeto a los principios del funcionamiento de una economía de libre mercado. Esto fue implementado de manera irrestricta, incluso después del inicio de la democracia, y se mantiene hasta ahora. Y dentro de sus límites no cabía, ni siquiera conceptualmente, la política industrial o de promoción del desarrollo productivo.

Dado el consenso sobre el modelo, cabe entonces consignar en qué consistían sus premisas fundantes. En primer término, la economía libre o un protagonismo de los actores privados operando bajo las reglas de intercambio de un mercado abierto. De allí derivaba la subsidiariedad del Estado y el cierre de cualquiera de sus formas como interventor. Como dice uno de los entrevistados, cuando se hablaba de “la subsidiariedad del Estado, estaba claro lo que se entendía y había que sostenerla para que el mercado pudiese funcionar” (A1).

Todo esto se daba en un contexto de libertad para el mercado como asignador de recursos, con respeto por los derechos de propiedad y con un apego estricto a un principio de subsidiariedad, en que el espacio a la iniciativa privada es el máximo posible y “donde el Estado no debe intervenir en ello la actividad privada” (C).

El modelo generó una estructura institucional y de pensamiento que definió el hacer de las políticas en materia de desarrollo productivo. Como señala uno de los entrevistados, “el modelo penetró tanto que convenció hasta a los usuarios de las políticas que lo mejor era la neutralidad. No sólo generó una clase política, sino que también las empresas preferían ese esquema de neutralidad” (B2). Chile implementó un modelo en que los planes de desarrollo, la política industrial o de planeación fueron sustituidos por un posicionamiento bastante puro: la priorización de mercado. “Lo que el mercado no puede resolver es difícil pensar que una intervención (lo) logre, pues en general tiene a profundizar la distorsión” (A1), comenta uno de los consultados para este trabajo.

Se reconoce que ha habido y hay un temor a usar expresiones como ‘política industrial’, por no hablar de ‘planificación’: “Hay en eso (en no usar la expresión ‘política industrial’) una herencia del pasado, pero también al predominio de una cierta visión, que se ejemplifica en Hacienda” (A1). Algunos entrevistados señalaron que en algún momento la expresión ni siquiera hacía sentido: “¿Política industrial? No, qué es eso. Hay una absoluta creencia de que el mercado va a generar estímulos para que existan nuevos emprendimientos” (C).

El principio de neutralidad marcó la política de desarrollo productivo de manera definitiva, y los libros de texto de economía indicaban que el peligro de elegir a los ganadores era superior a los beneficios de hacerlo, por lo que lo único que una política de desarrollo productivo debía hacer era otorgar al mercado las condiciones para funcionar lo más cercano a la competencia perfecta. Es decir, “el neoliberalismo aportillaba cualquier política de incentivo en cualquier sector” (A2).

Un entrevistado asevera que “por definición, cualquier política que implique una intervención del Estado es distorsionadora y que no va a ser exitosa porque contradice los principios que se piensa han sido los fundamentos de un modelo chileno exitoso” (C). Asimismo,

un caso con la “pureza” de Chile no se encuentra en otros países: “Países como México, pese a su modelo neoliberal, desarrollaron política industrial” (C).

Hay un consenso entre los entrevistados en que la neutralidad fue el enfoque que definió la aproximación del Estado al ámbito productivo. En lo que difieren, y más como una postura a la luz de los resultados, es en si fue o no correcta esta posición. Lo que se repite es que la ausencia de estrategia era la estrategia: “No existía una estrategia nacional productiva y mucho menos que contemplara los servicios de manera formal” (C), o que, en realidad, “había prioridades más relevantes que atender que industrializar el país y menos (apoyar a los) servicios” (B2).

Otro ámbito comentado se refiere a las causas o soportes del modelo y a su eficacia modernizante, desde la dictadura militar hasta nuestros días. En particular, hace ruido a la memoria de los entrevistados respecto de los términos en que tal modelo se hizo realidad también para quienes, hasta entonces, venían de tradiciones que en vez de la subsidiaridad estatal postulaban su protagonismo en el proceso de industrialización.

Una primera hipótesis apunta a la mala memoria, por así decirlo, al miedo instalado durante la dictadura en la sociedad chilena, que hizo del modelo económico un aspecto incuestionable. Un entrevistado lo resume: “No estar en dictadura era suficiente y necesitábamos que no fracasara” (C).

Así, el modelo se transforma en una suerte de ley interna debido en buena parte al deseo de paz y gobernabilidad presente en un momento determinado de la historia reciente. Es decir, este modelo respondió a una necesidad puntual de estabilidad que permitiera lograr que la transición democrática ocurriera de manera pacífica. Un entrevistado apunta que “el resto de la región había salido de las dictaduras con severos problemas de hiperinflación y desorden económico. Nosotros teníamos que demostrar que éramos capaces de dar gobernabilidad sin un gobierno militar al mando” (C).

La rigurosa implementación del modelo era una condición imprescindible para un nuevo orden. Es decir, “el modelo neoliberal, sus apoyos externos y la rigurosidad fiscal que

representaba parecían alternativas potentes para controlar cualquier posible desestabilización” (C).

Con todo, al principio de la democracia hubo una especie de controversia en la que estaba implícita la política de la selectividad: “Se puede decir que (Enrique) Silva Cimma y (Carlos) Ominami estaban de un lado que era más de la idea de no limitar la planificación a las políticas sociales y, por el otro, estaba (Alejandro) Foxley, quien defendía la neutralidad en materia económica, y finalmente fue este último grupo el que triunfo” (C). Además, “para la Concertación hacer políticas de intervención del Estado en la economía son (eran) pasos más difíciles de hacer, porque le caían todos encima. Desde la izquierda, porque le daba plata a empresarios, y desde la derecha, porque volvían los fantasmas de un Estado empresario. No era una política que rindiera electoralmente y sus efectos eran de mediano y largo plazo. Además, los sectores en la Concertación/Nueva Mayoría que podían influenciar en estas ideas no tuvieron el peso suficiente dentro de la coalición”. (C)

El Ministerio de Economía parecía tener una mayor tendencia hacia la política industrial, pero se dio “un cambio en que el Ministerio de Economía deja de tener poder con ministros como De Gregorio y, más adelante, ocurre un choque de visiones que va ganando Hacienda con una visión más pragmática y que finalmente controla la política económica del país” (A1).

Y si bien hubo voces disidentes sobre cómo debía implementarse el modelo, finalmente “nos hemos comprado el modelo neoliberal, porque había que asegurar la gobernabilidad y para eso todo lo que fuera estrategia económica debía estar fuera, estilo CIEPLAN” (A1).

Este argumento resulta notable, por cuanto revela la importancia de los intereses sociales en juego en estas materias. Se trata de una situación en la que operan las nociones colectivas y donde se producen ajustes de fuerzas, o más propiamente, de las creencias de las correlaciones de fuerzas. Se revela la severidad con que se asumió desde entonces la modernización y el instalar una discusión técnica, como la que supone requiere el análisis de la factibilidad de una política industrial en servicios.

Incluso los centros de estudios que eran de oposición a la dictadura de Pinochet, como CIEPLAN, adoptaron el modelo: “Es más, las ideas sobre una política de planeación del desarrollo comienzan a abandonarlas en los 70, siendo oposición política a la dictadura” A1.

Hasta el sector académico dejó de ser un opositor al modelo y se volvió un promotor del mismo, operando en su lógica: “El pensar desde la academia no se escucha. Asumió la primacía del discurso del sector mayoritario. Además, no permite que se le direccionen con fondos públicos a investigación que ‘funcione’ para el país, pues considera que es limitar su actuar. Ni siquiera hay un papel en las universidades públicas de acompañamiento al desarrollo” (A1).

Era imposible pensar que el debate sobre la necesidad de una mayor intervención del Estado o que las críticas y matices al modelo podían emerger desde la comunidad universitaria, pues “las universidades se volvieron negocios sin sentido país” (A1).

Algunos piensan que las condiciones para el modelo estaban determinadas por factores externos y existentes y que “el modelo implantado por los *Chicago boys* habría llegado incluso sin ellos” (C), o que “era el modelo que exigían las condiciones imperantes en el país en los 70 y no dependía del gobierno de turno” (A1). El modelo, según esta visión, “había funcionado y había dañado aquellas empresas o intereses que podían rebelarse ante su imposición, por lo que no era muy difícil pensar que era el camino a seguir” (C). Es decir, aquellos que ya habían soportado las privatizaciones, la apertura y los cambios bajo la dictadura no iban a oponerse, y los que se hubiesen podido oponer no habían resistido las reformas previas.

Ciertos o no los criterios, lo que se revela es la certidumbre vivida. El modelo fue tanto un hecho social en el exterior, en tanto norma, como la autoconciencia de un bien que se encara y frente al que los actores y analistas se rinden. El objetivo de suscribir un tratado con países desarrollados y que tuviesen modelos económicos de mercado “pasaba por anclar el modelo, es decir, la opción de política interna iba a ser coherente con principios de apertura económica en todos los ámbitos y el que estuviesen consagrados en compromisos internacionales era necesario” (C). Era necesario reinsertar al país y no se podía girar un modelo que estaba “siendo impuesto por Estados Unidos” (A2).

El otro problema con el modelo es que al eliminar cualquier tipo de intento de planificación y dejar al mercado el presente y el futuro, se repetía un problema vivido en muchos países de América Latina: una visión de corto plazo en el actuar del Gobierno y los privados. Como señala uno de los entrevistados, “en general la mirada en la región es de una visión de corto plazo. Esto se radicaliza ante el modelo neoliberal y es notorio, por ejemplo, en el cambio que hicimos electoralmente a períodos de cuatro años para Presidente. Eso es dispararte a los pies en (la idea de) lograr procesos de mayor envergadura” (A2).

El resultado es la construcción de una clase de sociedad donde existe una visión de corto plazo muy marcada, no solamente en lo referente a las políticas públicas y a la búsqueda de resultados inmediatos, sino también en lo que se refiere al comportamiento del empresariado: “El que no haya instrumentos tiene que ver con una visión cortoplacista, una inercia directiva y el modelo” (A2). Otro entrevistado añade que “el problema es que los servicios, la innovación o simplemente el intentar agregar valor conllevan necesariamente una visión de invertir ahora para recoger después y esto queda fuera del tipo de sociedad que hemos formado” (C).

Finalmente, hay una percepción de que el modelo cosechó resultados positivos. En los primeros años de Frei el país creció y hubo ventajas en todas las áreas -aunque la crisis asiática impactó con fuerza más tarde-, lo que se fue profundizando. Esta situación generó en la sociedad chilena una postura conservadora: “Para qué cambiar algo si te está resultando lo que buscas, no hemos estado como para experimentos” (A1). Además, “la sensación de un Chile considerado exitoso en el exterior y un empresariado que cada vez se hacía más rico y conservaba sus ventajas, enraizaba el modelo sin que las consecuencias distributivas tuviesen ninguna relevancia” (C).

Pese a algunos matices y a que algunos factores del modelo en su momento fueron exitosos, “actualmente la dependencia del cobre, la cada día peor distribución del ingreso y las pocas vías de salida plantean un cuestionamiento de algunos de los fundamentos y probablemente el más fuerte es el de la subsidiariedad del Estado (...) démonos cuenta que los países que han triunfado lo han hecho con su Estado regulando, promoviendo y con una burguesía nacionalista” (A1).

El debate que está presente entre los entrevistados -y ello se nota con más fuerza en el período final de reflexión-, es si estamos hablando de la necesidad de una gran estrategia o de simples lineamientos. Para algunos, “no es necesario un diseño conceptual amplio. Los grandes planes de políticas selectivas son los que llevan al fracaso de las mismas” (A1). Para otros, tiene que haber un giro que apunte hacia una política horizontal más activa hasta la selectividad: “El no volver a la política industrial tiene que ver con una sociedad miedosa, un empresariado conservador y un Estado reducido al mínimo. El chileno dejó de ser emprendedor y si no lo recupera, no nos vamos a desarrollar” (C).

Clase empresarial

El otro determinante de primer orden remite a la calidad del actor empresarial, llamado en tal contexto a asumir la compleja iniciativa de organizar los procesos de producción de servicios exportables. Si el modelo ponía todo el protagonismo en el actor empresarial privado, resulta razonable que en este segundo ámbito se encuentre la otra mitad de la imposibilidad de concretar los resultados esperados. Es una diferenciación conocida, atribuida por los entrevistados a una clase empresarial chilena sin las características necesarias para asumir tal emprendimiento. La cultura para emprender existente aparece restringida por razones de conformación cultural e histórica de clase, en formas neo rentistas, por el clima, la latitud y hasta por la geología.

A pesar de su heterogeneidad, el empresariado chileno tiende a tener algunas coincidencias propias de su situación geográfica y del modelo económico, en particular del implementado durante la dictadura chilena. En su manifestación inmediata o más directa, el empresario chileno no estaría disponible para el emprendimiento típicamente capitalista y el riesgo que se asocia a la rentabilidad. Con una mentalidad tradicional, de aversión al riesgo y en donde la industria de servicios y, en general las formas complejas no rentistas de operaciones productivas son vistas con distancia, el empresario nacional reclama la aceptación y la gestión racional del riesgo. Como dice un entrevistado, “el sector empresarial es muy cómodo. Sólo busca, principalmente, cambios regulatorios y elementos relacionados con temas laborales. (Como excepciones, menciona a BHP Biliton, pero porque viene con directrices ‘importadas’ desde su casa matriz). Lo mismo (ocurre con) los gremios privados” (A1)

En las respuestas de los entrevistados se perciben dos posicionamientos evidentes. El grupo del sector privado, no el de los gremios, y los expertos de formación más técnica que política, inclinan sus respuestas hacia una justificación de que el empresariado responde a su lógica maximizadora, donde los “grandes” han sabido responder a los desafíos de la inserción internacional. Es decir, se trata de una razón que al justificarlos deja en evidencia de su bajo nivel de emprendimiento. El otro grupo destaca la ausencia de una burguesía nacional y la existencia de una falta de interés en alterar el statu quo bajo el que han desarrollado sus negocios.

En su mayoría es un grupo más temeroso y menos arriesgado: “La burguesía convencional no arriesga capital y es la que tenemos en nuestro país, desafortunadamente” (B2). Otro entrevistado señala que “hace falta una burguesía más nacionalista como lo ha sido en otros países, por ejemplo en México, que por eso desarrolló algunas industrias y hoy exporta productos con mayor valor agregado” (C) y otro subraya que “Chile la tuvo en los 60. Parecía que íbamos a tener industria. Tuvimos un incipiente desarrollo de la misma que destruyó la dictadura” (C).

Un ejemplo de esta situación es el hecho de que la mayoría de las grandes empresas chilenas ha sido vendida a grandes trasnacionales como CADE o ARCADIS, que en su momento tuvieron grandes proyectos. Existe la percepción de que la crisis de 1998 los orilló a vender y que no fue una estrategia ventajosa, pero para algunos “los ingenieros exportan gracias a que los compraron empresas trasnacionales” (B1).

Esta disposición tradicionalista se combinará bien con una orientación concentrada en la ganancia directa y no en la construcción de sociedad: “Tenemos una elite que siempre va sobre seguro y que sólo va a hacer negocios que van seguros. Minimizan riesgo y no les interesa una sociedad más igualitaria. Ellos han tenido una lógica que maximiza lo individual por sobre lo social” (C).

Estos miedos se manifiestan también ante los requerimientos que hay para competir internacionalmente y los cuales no gustan al empresariado chileno. Por ejemplo, el tener que “ser certificado para que tu producto pueda ingresar a los mercados, en un mundo que se guía por las certificaciones” (B2). O “la elite no obtiene sus ganancias de productivos competitivos. La producción se ha reducido a lo que tiene protección natural” (C).

Esta es la visión de un empresariado cuyas ganancias siempre pueden ser a corto plazo, inmediatas y con poca inversión: “Eso te lo permite ser un país rico en recursos naturales, y no es culpa de ellos. Hay que buscar sobre la misma condición de país abundante en los mismos y crear valor e incentivos” (C).

En la interpretación más compleja aparece “un vector histórico de constitución de las clases productoras en Chile, en especial la de los propietarios. Tendría una fuerte ascendencia colonizadora con una esencia rentista y en su momento latifundario” (C). Esta sería la principal diferencia con los países asiáticos, que ha sido documentada en contraposición a la esencia empresarial de los países latinoamericanos: una esencia tomadora de riesgo. En la mirada de un entrevistado, “hay que dimensionar a los empresarios, por ejemplo los coreanos, y su vinculación con el Estado y en especial su visión de invertir y arriesgar para ganar” (B2).

Tenemos una elite trasplantada que es diferente a las asiáticas. Son tradicionalmente rentistas y latifundistas. El rasgo particular de Chile es que son elites pequeñas, aisladas y acostumbradas a pactar entre ellas: “El problema principal reside en las características de la élite chilena. Esta sería de características trasplantadas y rentistas” (C). Por trasplantadas se entendería que es una élite que no tiene un pasado cultural previo, como sería el caso de México y Perú, donde se apreciaban elementos de una tradición propia pre-hispánica. En el caso del elemento rentista, “respondería a la presencia de factores asociados a una sociedad que vive de la explotación de sus recursos naturales y que no desarrolla un capitalismo” (C). El golpe militar repone a esta elite que está asociada al capital transnacional y que no obtiene su ganancia del trabajo ni del valor agregado que produce el trabajo, sino de la renta de la riqueza de los recursos naturales, de la tierra. Por tanto, es una elite que no busca innovar y crear riqueza.

El desarrollo productivo no es un tema para esta élite que resulta del modelo: “El empresariado chileno tiene puesta la visión en el ombligo, no le interesa el mundo” (C). La elite puede percibir que en términos teóricos es mejor una sociedad más igualitaria, pero no tiene interés en dar los pasos que conducen a ello. Además, ha desarrollado una visión de bienestar paternalista, de lógica de marketing y liderazgo. Es decir, “ayudar a que el empleado sea feliz en

la empresa, no a que crezca independientemente y no necesariamente (apuntando) a un trabajo digno o contratos mejores” (C).

Además, hay que considerar el tamaño del mercado, pues en un país como Chile “los emprendimientos exitosos terminan siendo comprados por el extranjeros y es entonces donde se cambia la estrategia” (B1).

Por el contrario, el desarrollo de un sector servicios que exporta requiere de empresarios altamente formados en la lógica de la gestión compleja de ventajas productivas no asociadas necesariamente a factores naturales.

Algunas visiones que defienden el modelo sostienen que “los empresarios son llamados rentistas solamente porque les gusta ganar plata. Y si lo logran explotando los recursos naturales y nadie se los regula ni prohíbe, ¿por qué deben hacer esfuerzos en otra dirección?” (A1). Además, señalan que “son más trabajadores, porque no profitan del Estado. Mira lo que paso con ISI” (A1).

Mientras, desde las instituciones del Estado responsables del sector servicios consideran que en la medida de sus restricciones, han reaccionado permanentemente a las demandas que posiciona el empresariado. Pero, señalan que en materia de servicios hay un serio problema en la habilidad de los empresarios para asociarse, por su heterogeneidad y tamaño: “El gobierno les dice que pidan y no logran (organizarse)” (A1). El problema de asociatividad es muy profundo en este sector, desde el punto de vista de uno de los entrevistados: “En un esquema de respuesta de demandas hace que los que puedan salir son muy grandes o excepciones, como el caso de Sonda” (B1).

Finalmente, las empresas están muy determinadas por sus realidades y problemas domésticos. Es decir, tampoco se ha creado un ambiente que les permita insertarse, pues “las empresas no logran sortear complejidades internas para poder llegar a terceros mercados” (A2). Con el modelo presente, las únicas que pueden exportar son aquellas firmas que son muy grandes o que corresponden a casos en que el apoyo recibido ha funcionado. Por eso, un entrevistado

advierte que “no podemos pretender que las PYMES bajo estas condiciones lleguen solas a terceros mercados” (A2).

PLANO II

En este plano se han identificado consideraciones asociadas con la especificidad del sector servicios, sus condicionantes y como éstas se agudizan debido a algunas características de Chile. En forma específica, se analizan las consideraciones económicas como resultado del diseño del modelo económico y las consecuencias que éste ha tenido.

Sector servicios

La comprensión de los tomadores de decisión sobre los aspectos importantes del sector servicios y su potencialidad es muy baja. Esto fue identificado tanto en la literatura (como se describe en el capítulo II) como en las entrevistas. La situación llega a tal extremo que ante una solicitud de información de la autora a altos funcionarios de los diversos gobiernos, se le respondió en dos ocasiones que la persona aludida desconocía el tema. En otros casos, la entrevista se inició con una aclaración del entrevistado, para hacer presente que los servicios no eran su especialidad.

Es posible señalar que este desconocimiento es consecuencia de los siguientes aspectos, desarrollados más abajo: i) la reciente irrupción de los servicios en el mundo comercial; ii) la coexistencia en un mundo diseñado y estructurado para los bienes; y iii) la dificultad que hay para medirlos y los escasos esfuerzos que se han hecho en esta dirección.

Reciente aparición de los servicios y su potencial exportador

La posibilidad de exportar servicios o que éstos sean parte de una estrategia de desarrollo aparece en la región de manera tardía, incluso a nivel mundial como objeto de estudio y de análisis. Es más, según un entrevistado, Chile es bastante “pionero en considerarlos como opción de desarrollo” (B2). Pero el tema de los servicios y su intento por entenderlos se da en los años 90, mientras que para los “bienes existía absoluta claridad de lo que se podía hacer” (B2). Otro

entrevistado añade que “en los años 90 recién empezó a haber una conciencia de que hay servicios y que se pueden comerciar” (B1).

En este aspecto son muy determinantes “las negociaciones del GATT, en las que el sector servicios se convierte en un ente con personalidad propia, se negocia el GATS y los países, principalmente los en vías de desarrollo, empiezan a hacer un esfuerzo por una mayor comprensión del tema” (B2).

Incluso el trabajo de promoción de los servicios se da de forma muy tardía. Por ejemplo, en el marco de las políticas de promoción “ProChile recién crea un departamento de servicios en el 2004” (A1), y lo crea con “bajo presupuesto y a solicitud de un reducido grupo al que pertenecía el gerente de la CCS, el sectorialista de ProChile y debido a la exigencia de los compromisos internacionales” (A2).

Un mayor análisis sobre el tema se veía inhibido por lo que se tenía presente del pasado, pues el “trauma ISI” alejaba la posibilidad de que hubiese un sector que para participar en el desarrollo debía ser apoyado y planeado. Simplemente parecía una opción muy remota: “Pese a que los países desarrollados impulsaban su sector servicios, en Latinoamérica había una especie de negación del tema” (A1).

Existe una falta de comprensión sobre el rol de los servicios en todos los niveles, incluso en aquellos estrechamente vinculados al tema y que han tomado posiciones muy centradas o que carecen de un análisis más complejo sobre el área y sus deficiencias. En contraposición, existe la visión cada vez más desarrollada de que no podemos hablar de un sector servicios de manera amplia y que individualizarlos es imprescindible: “Los servicios son difíciles de entender y a su vez son muy heterogéneos. Se meten todos los servicios juntos y eso no corresponde” (B2).

Los entrevistados reconocen a los servicios como un sector heterogéneo, pero pese a ello no se evidencia una intención de dividir institucionalmente su promoción o apoyo. Nominalmente existe una Dirección de Servicios en una institución como ProChile, pero la realidad es que allí son los bienes los que se encuentran seccionados de forma muy evidente. Como dice un entrevistado, “es un sector muy disperso, por lo cual es difícil tener un objetivo, y todos los

esfuerzos se concentran en pequeños departamentos repartidos” (A2). Además, “tampoco es que a estas alturas nos interese exportar cualquier servicio. Queremos aquellos que son comprendidos como tradicionales, los que demandan personal calificado y que significan mayor sofisticación de la matriz productiva. Por eso diferenciarlos y entenderlos tiene un desafío mayor” (A1).

Bienes y servicios

Es difícil entender los servicios en un mundo mercantilizado por los bienes. Pese a que son una realidad, en cuanto se habla de comerciarlos quedan en evidencia estas falencias. El motivo podría ser que “las políticas siempre se han diseñado para bienes y se han copiado para servicios, lo que no funciona” (A1). Es más comprensible entender una transacción en bienes y generar las políticas alrededor del mismo, pero abordar los servicios es una tarea más compleja: “Por ejemplo, impositivamente, ¿cómo tasas un servicio? Aún es muy complejo, porque se tiene la lógica de los bienes. En el caso de los retornos de impuestos, hay mucho en que capacitar a las aduanas para que entiendan de qué se está hablando y procedan a la devolución” (A1).

El diseño de cualquier proyecto es mucho más evidente si está dirigido a los bienes: “Uno sabe qué promociona, cómo y lo que se necesita, por lo que es más factible que las autoridades te apoyen en la obtención de resultados” (A2). Los problemas se hacen más evidentes en el sector financiero, donde “no existen programas que otorguen financiamiento ni seguros, porque generalmente las garantías son los bienes. En empresas intensivas en capital humano o en ideas no hay garantía, y en un sector financiero conservador, sin respaldos estatales no hay financiamiento para el emprendimiento” (C). Hay áreas donde esto es más evidente y más difícil de abordar, lo que afecta la operativa diaria y genera costos directos al sector privado. Un entrevistado ejemplifica que “el gran problema es que las normas del SNA (Servicio Nacional de Aduanas) se han copiado de los bienes” (B2).

Esto sucede en la mayoría de los ámbitos, donde “la excesiva orientación a bienes como resultado de las grandes dotaciones con que Chile ha contado históricamente, ha empañado el desarrollo de los servicios” (B1).

Estadísticas

En un modelo cuya lógica de operación y diseño de políticas públicas es la de indicadores como la eficiencia y los resultados contables, resulta muy difícil incorporar a un sector que no ha podido ser estadísticamente ponderado: “Un primer problema que se detecta con el desarrollo del sector servicios son problemas para registrarlos, lo que daría cuenta de una primera gran dificultad” (A1). No hay estadísticas, ni siquiera a nivel mundial, salvo algunos esfuerzos en ese sentido por parte de la OMC y de la OCDE, “pero que por supuesto van a depender de esfuerzos nacionales también” (A2). Por ello, es complejo hacer política pública sin estadísticas en el marco de un modelo como el chileno, que funciona con una lógica de indicadores. En palabras de un entrevistado, “es imposible convencer a los ministros de hacer algo si no les explicas la rentabilidad y menos al Parlamento, sin mencionar a Hacienda” (A2). Esto es un problema también en el sector privado, donde la asociatividad es fundamental: “¿Cómo logramos que nuestros asociados entiendan que tenemos que presentar números a las autoridades para que nos ayuden, o viceversa? Hemos pedido al Central muchas veces apoyo, pero no tiene interés” (B2).

En este aspecto el papel del Banco Central como recolector de datos es cuestionado, más allá de los que puedan manejar otros servicios públicos. En concreto, se le critica no haber hecho un esfuerzo por incluir nuevos ítems en la balanza de pagos para contar con estadísticas sobre el sector. Pero, “es algo involuntario que no apoyen a los servicios. Como no saben qué es, es muy difícil meterse. En cambio, en bienes es muy sencillo” (C).

Con todo, ha habido ciertos intentos, “pequeñas estrategias para desarrollar estadísticas, pero probablemente hace falta deshacerse de esta marcada tendencia a los indicadores y diseñar programas de apoyo en áreas que se consideren potenciales en base a otros criterios menos cuantitativos” (C).

Coordinación de la institucionalidad

Para que una política tenga éxito, debe haber un número de instituciones que presenten un balance adecuado entre autonomía e involucramiento de los servidores públicos. Como se mencionó antes, este aspecto parece ser más importante que los propios instrumentos. La

coordinación interna, en particular en cuanto a la no duplicación de tareas, debe corresponderse para que los esfuerzos se agreguen vectorialmente.

Hoy, la multiplicidad de instituciones orientadas a la promoción y al apoyo de la exportación de servicios que no cuentan con ningún tipo de coordinación institucionalizada se convierte en un obstáculo para la implementación de los propios apoyos. Por ejemplo, “no hay vínculo entre ProChile y Corfo. Pasa más por una relación personal que por un proceso de coordinación. Hay una gran desarticulación de instituciones como Corfo, ProChile y Sercotec” (A1). Sucede algo similar en el sector privado, pues “no se coordinan los que hacen la política ni nosotros los gremios en temas más obvios” (B2), y hay distribución de recursos desigual o duplicada. En general, pareciese que hay que estar cerca de Corfo -que es la que tiene fondos-, pero la verdad es que se opera fuertemente como fondos en las distintas dependencias. En las respuestas de los entrevistados queda claro que la relación y el vínculo es lo personal prima por sobre lo institucional.

La falta de coordinación, el rol difuso de distintas instituciones en el mismo tema y el poco éxito de los programas implementados revelan que nunca ha habido un agente “suficientemente empoderado para hacer políticas en esta dirección” (B2). Las empresas de servicios son fundamentalmente firmas de menor tamaño e intensivas en capital humano. Esto hace que a diferencia del sector de bienes -donde existen fuertes incentivos y posibilidades de asociación-, no existe liderazgo ni asociaciones con las que se pueda dialogar: “No sólo falta liderazgo entre la diversidad de instituciones públicas; no lo hay en el sector privado tampoco” (B2).

Es interesante destacar las respuestas de los exportadores de servicios o de aquellas empresas que no han logrado insertarse. Señalan como evidente que sus problemas se vinculan con dos instituciones: culpan al Servicio Nacional de Aduanas (SNA) y al Servicio de Impuestos Internos (SII), que dependen de Hacienda, de no alinearse y no relevar cualquier política de promoción de exportaciones dirigida a los servicios. Pese a esta mirada crítica, estos entrevistados argumentan que “hay problemas de Aduanas que no les compete solucionarlos a ellos como servicio, sino a Hacienda. Finalmente, priman los intereses del SII ante el SNA y como no hay suficiente lobby, se les permite proteger ciertas atribuciones” (B2). Es destacable

que en ningún momento se refieren a estos servicios como parte del mismo ministerio. Más bien, pareciesen ser entidades diferentes.

Al consultar sobre este tema tanto a Hacienda como al Servicio Nacional de Aduanas, responden que estas dependencias sólo operan en el marco de una Ley “terriblemente limitante” y que, además, no disponen de recursos suficientes para capacitar e informar a sus operadores ni a los usuarios: “No podemos facilitar más de lo que hemos hecho. La Ley nos permite sólo hacer la exención impositiva en un modo 2” (A2). El tamaño del Estado también es una limitante: “No tenemos personal suficiente, pero es claro que si fuera un proyecto de interés prioritario para el país, tendríamos que disponer de los mismos y capacitarlos” (A1).

A la falta de coordinación y a la existencia de poderes desiguales se suma un Estado que, para algunos, está cooptado. Por un lado, por el efecto mediático de las políticas que implementa para la reelección del Gobierno de turno y, por el otro, por grandes empresas que hacen lobby en sus áreas de interés: “Los políticos sólo avanzan en lo que sale en las cámaras. Los servicios son una transformación de largo plazo con muy bajo atractivo mediático. Eso no sirve para que te reelijan” (A2).

El Estado, según esta visión, está cooptado por un sector altamente especializado en bienes y con mucho poder de negociación, o por grupos monopólicos que tiene un alto impacto de lobby en el Congreso y que se preocupan por sus propios intereses en materia de bienes y no en el sector servicios: “El Estado esta cooptado por el sector rentista. Ese el sector de influencia y que conforma la elite empresarial de Chile” (C). El lobby también parece tener una orientación: “Hay muchos intereses, principalmente por parte de los productores de bienes que priorizan la agenda. Las mineras determinan la agenda nacional. El lobby que hacen en conjunto con el sector agro es muy fuerte y relega al sector servicios. Las campañas están financiadas por grupos empresariales vinculados a los bienes, principalmente” (C). Es decir, “el financiamiento a las campañas que proviene de grandes grupos económicos. Por ejemplo, cuando se trató de eliminar el cabotaje, la Sudamericana de Vapores no dejó avanzar en ninguna dirección, y eso que estamos hablando del sector servicios que más pesa en un país cuya apertura comercial es cercana al 80 por ciento” (A1).

El modelo ha creado sus propios agentes, es decir, un sector público que tiene falta de creatividad y que no es capaz de establecer aquellos ámbitos en los que quiere innovar. Como ya se mencionó, responde permanentemente a demandas y no incursiona en la creación de proyectos. No los ha sabido identificar, tal vez por miedo a elegir a los ganadores e ir en contra de la teoría. Como dice un entrevistado, “estamos llenos de barreras para el emprendimiento. El gobierno no realiza cambios, como el impuesto del timbre. Ni siquiera te estoy sugiriendo cambios más profundos” (C). Nuevamente, la neutralidad del Estado no ha demandado profesionales ni pensamiento respecto de la generación de agregación de valor, pues “el modelo ha creado una clase política que no considera la política industrial” (C). Es que parece que “Chile es un país de improvisación y de poca política” (C).

El tamaño del Estado chileno tampoco es el adecuado para la implementación de ningún tipo de política industrial y, más complejo aún, la evaluación y seguimiento de las mismas. El modelo ha tenido el claro objetivo de disminuir el papel del Estado, cuyo tamaño y formas de participación es inferior al de cualquier país desarrollado: “Se eliminaron las empresas públicas y se concesionó lo concesionable. Podría existir un Estado más grande, pero con la misma convicción tampoco serviría” (C). El objetivo de este proceso ha sido “desmantelar el Estado. Por eso se bajó el estatus de Corfo, debíamos restarle fuerza de subsecretaría” (A1).

Aunque haya habido gobiernos de la Concertación que debiesen representar una suerte de continuidad, la percepción de los entrevistados es que las prioridades se modifican. Cambian los funcionarios encargados, las políticas sufren modificaciones y, en general, se vive una suerte de reinvención. En resumen, “cuando cambia el Gobierno, cambian las políticas y no es posible darles continuidad” (A1). En su mayoría, los entrevistados relacionados con los gobiernos de la Concertación atribuyen en una primera instancia el fracaso al cambio de Gobierno y a la eliminación del clúster, como si en los veinte años anteriores dicha iniciativa no se hubiese podido concretar.

Hay que entender que un país que aspira a ser una plataforma de servicios, con una matriz diversificada y que exporte valor agregado es un país que se piensa y se entiende en el largo plazo. Pero, “en períodos de 4 años es imposible diseñar políticas que sin continuidad puedan modificar la exportación de servicios o crear nuevos sectores” (A2).

Así, la operación diaria de las agencias de promoción y las altas cargas laborales de los servidores públicos generan una inercia devastadora para las pretensiones de generar una política de desarrollo productivo que debería estar inmersa en un proyecto país más amplio: “Uno llega con muchas ideas, pero el trabajo diario te va quitando el tiempo, que es reducido, y en el que hay que responder a la operación diaria de los organismos” (B1).

Tamaño del país y condiciones geográficas

El tamaño de la economía chilena y su rápida inserción en el mundo genera discursos que en algunos casos resultan triunfalistas, como afirmar que dado el tamaño del país, se ha logrado mucho. O, por el otro lado, que el mismo factor geográfico hace difícil aspirar a más: “El país es pequeño y está muy alejado. Hace poco que sale al mundo y para lo que somos, hemos logrado suficiente” (B2). Además, se argumenta que “somos muy pequeños para diversificarnos y menos en servicios. Somos del tamaño de un Estado en Estados Unidos y ellos producen una sola cosa y les va bien. ¿Por qué queremos diversificarnos tanto?” (B2).

El país no sólo es pequeño, sino que tiene condiciones geográficas desfavorables en algunos mercados. La distancia es un factor muy relevante, “en especial si uno piensa que empiece a ser una nueva barrera la huella del carbono. Nuestro país aún tiene el problema del transporte, que hace que nuestros productos tengan menor competitividad en estos casos” (C).

Además, para algunos entrevistados Chile se encuentra en una región compleja respecto del nivel de apertura comercial del país, pues los socios a los que Chile exporta mayor valor agregado son, precisamente, sus vecinos: “El comercio natural es con quien compartes (vínculos) idiomáticos, de historia, de distancia, hasta lazos coloniales, por lo que (el destino natural) es Sudamérica, obviamente” (C). Algo que se refuerza por el hecho de que “los empresarios PYME no pueden llegar muy lejos, por lo menos en una etapa inicial. Lo lógico sería ir a los países del Cono Sur, pero la región es muy mala como destino natural” (B2). En el sector privado hay una percepción negativa sobre los socios comerciales, como el caso de Argentina: si bien se los reconoce como mercados atractivos, se estima que tienen condiciones que imposibilitan invertir en ellos.

El país tiene recursos naturales y eso puede ser una bendición, porque hasta el día de hoy han ayudado a mejorar el ingreso de Chile. Pero, también pueden ser una maldición, si no se logra al menos generar núcleos de agregación de valor que generen posibilidades de flexibilizar y responder a los vaivenes del mercado externo: “No olvidemos que Chile es un tomador de precios” (C), es decir, un país chico.

Capital humano

Este punto ofrece un diagnóstico fácilmente comprensible e irrefutable: el proceso hacia economías de mayor valor agregado está íntimamente relacionado con su capital humano. En Chile, la comprensión de la necesidad de una visión más compleja sobre la educación ha tenido consecuencias sobre el sector exportador de servicios, cuya característica es ser intensivo en recursos humanos capacitados.

Hay evidencia clara sobre las deficiencias del caso de Chile en materia de capital humano. En la Tabla 16 podemos observar datos de cobertura en educación preescolar y terciaria, así como un indicador de desempeño (Puntaje en prueba PISA).

Tabla 16: Indicadores de capital humano en Chile y OCDE

Indicador	Chile	OCDE
Población que alcanzó al menos educación terciaria (%)	13,2	27,4
Cobertura de educación preescolar (%)	32,7	68,5
Puntaje promedio PISA Matemáticas 2006	438,2	497,7

Fuente: Marshall and Rodríguez (2010)

El dominio del inglés ha sido identificado por todos los diagnósticos como esencial en el proceso de exportación de servicios: “Se necesita mano de obra calificada y no hablamos inglés.

Hay escasez de capital humano. Con mejor mano de obra podríamos inventar nuevos sectores” (A2). Este diagnóstico fue de amplio consenso, incluso entre los sectores que cuentan con la mano de obra necesaria: “Cómo vamos a ser prestadores de servicios, si no tenemos calificación para serlo” (B2). En algunos sectores esto tiene un impacto mayor. Por ejemplo, “en turismo no tenemos ninguna posibilidad sin capital humano capacitado” (A2). Además, no hay determinación de lo que el país necesita en la creación de habilidades, pues “la educación de formación de cuadros técnicos es muy importante en el desarrollo de un país. No sólo necesitamos profesiones con grados académicos avanzados” (A1).

Otro gran tema es que los entrevistados perciben es que en Chile hay desconfianza. Esto genera una crisis en la asociatividad y reduce la colaboración, lo que resulta muy perjudicial para el crecimiento y el desarrollo. Un entrevistado señala que simplemente, “no somos capaces de creer en el otro” (C). El Índice de Prosperidad Legatum es un indicador elaborado por el Instituto Legatum y considera para 2014 a 110 países, de acuerdo a una variedad de factores, entre ellos la riqueza, el crecimiento económico, el bienestar personal y calidad de vida. La conclusión: “La colaboración, aspecto fundamental en la agregación de valor, está en un nivel deficiente en Chile” (Marshall & Rodríguez, 2010).

Impacto de los acuerdos

El proceso de inserción comercial de Chile en el mundo y su destacado rol como parte de la estrategia de política económica no podía por sí solo modificar la canasta exportadora, pero era lo que se esperaba. Los tratados aparecieron pocas veces en la percepción de los entrevistados como un aspecto para abordar, pese a que todos los TLC suscritos por Chile tienen alguna referencia a los servicios, y en ningún caso se identificaron como útiles en cuanto instrumento exportador, aunque sí como creadores de ambiente para lograrlo. Uno de los entrevistados expresa que “la política de acuerdos sería la principal, y las políticas sectoriales (impulsadas principalmente desde Corfo) más acotadas, para vincular la asociación público privada” (B2).

Sin embargo, sobrevalorar la política comercial en la política económica de un país puede llevar a descuidar los aspectos internos de esta inserción: “Los acuerdos comerciales no han tenido un efecto suficientemente relevante, salvo la apertura de mercados y doble tributación”

(B2). Y lo peor es que esta concepción ha inhabilitado que se diseñaran otras políticas, pues “los acuerdos sirvieron en muchos aspectos, en especial en que le dieron a Chile una especie de certificación a nivel internacional como de país confiable, es decir, para exportar servicios esto era fundamental. Lo que ahora hay que hacer es pasar a una segunda etapa” (A1).

Mientras los bienes sí lograron una real apertura de mercado, no se puede afirmar que los servicios en verdad hayan encontrado un espacio mayor: “El sector privado era consultado por Direcon cuando se negociaban acuerdos. Sin embargo, (los servicios) no tenían gran participación por su poca capacidad de asociatividad y porque no era muy identificable en qué consistía su comercio” (A1).

En realidad, el posicionamiento del país a nivel internacional y el apoyo a su reinserción en un mundo del que estaba aislado fueron los objetivos más importantes: “Tuvieron un efecto positivo más bien en la difusión de Chile como un país de calidad confiable” (A1). Sin embargo, en lo que se refiere al sector servicios de forma particular, “los TLC de servicios no han servido mayormente” (A2).

El problema, señalan algunos entrevistados, es que al suscribir acuerdos de este tipo se da un primer paso, pero se requiere seguir avanzando: “Cuando negocias un acuerdo, lo que haces es fijar el statu quo en el que se encuentra tu legislación y el otro país hace lo mismo, es decir, se otorgan mutuamente mayor transparencia, pero no estas logrando mayor apertura. Estás solamente estableciendo el piso. El verdadero desafío es eliminar esas barreras que ya se identificaron” (C).

El gran tema al momento de implementar políticas de desarrollo productivo de forma posterior a haber tenido una agresiva política comercial radica en los espacios asignados a la política, es decir, qué medidas se pueden tomar que no contravengan las disposiciones que internacionalmente se han suscrito. En su momento, estos tratados tuvieron un objetivo definido, que “era el de reducir estos espacios, en temas como los arancelarios o de pertenecer a una unión aduanera como sería el Mercosur, y de anclar el modelo económico al interior del país” (A2). Pero no existen análisis más complejos y con mayor comprensión sobre si los compromisos internacionales reducen los espacios de política en materia de servicios, al consolidar la

normativa y las barreras existentes. En otras palabras, “este punto es determinante si se decide implementar cualquier política que fomente la exportación de los servicios” (C).

Alianzas público – privadas

La vinculación público-privada en Chile no ha logrado desarrollarse, y si bien “existen algunas iniciativas, son menores. No hay casos de tanto éxito como fue el caso del salmón, por ejemplo” (C). Es posible mencionar algunas experiencias en el sector servicios, como el caso de los arquitectos, ingenieros o, incluso, alguna exportación puntual en áreas de tecnologías de la información, pero no tienen aún características que les permitan ser sustentables y exitosas.

Las alianzas toman fuerza en el marco del modelo de un Estado subsidiario, bajo una nueva relación en donde el privado y el sector público persiguen objetivos comunes y comparten los riesgos. Sin embargo, es difícil concebir estas alianzas sin algunas aprensiones, como que los privados coopten al Estado y que las empresas comprometan recursos reales y corran el riesgo conjuntamente: “Los empresarios en Chile siempre quieren que el capital lo arriesgue el Estado y si es exitoso, están dispuestas a participar” (B2).

En la percepción de los expertos, la estructuración de alianzas público-privadas surge como algo obligatorio para lograr una mejora en la canasta exportadora chilena, y la literatura actual continuamente destaca su relevancia. Un entrevistado señala que “la nueva comprensión del mundo comercial aunado al cada vez más reducido tamaño del Estado, hace que las alianzas público-privadas determinen el éxito de una política de desarrollo productivo” (C). Otro agrega que “debe haber más alianzas público-privadas, en materias comerciales, a diferencia de en problemas sociales. El privado es el que en menor plazo verá retribuida su inversión, por lo que si se logra involucrarlos en el proceso en Chile, se puede lograr un cambio de estrategia que incluso siga respetando este principio de mínima intervención” (A1).

La percepción afirma que las alianzas son una realidad en los servicios y que son ampliamente usadas en economías de mayor desarrollo: “Hay que reformular la forma de hacer políticas. El tamaño del Estado y el del sector privado exigen una nueva forma de actuar, que además ha sido utilizada por otros países de mayor desarrollo” (A2). Aquí el tema pasa por

cambiar la lógica con que se participa en el proceso de desarrollo, pues “el empresariado nunca ha puesto plata en I+D como se ha hecho en otros países” (A1).

Para lo anterior, la reestructuración de las instituciones resulta ser una necesidad primordial: “ProChile debería ser una agencia de corte público-privado, o desaparecer en el ministerio de Economía” (B1).

Consideraciones económicas

El aspecto económico ha sido prioritario y ha definido la mayor parte de las estrategias del Estado, con un enfoque primordialmente de mercado y de un Estado subsidiario, que se ha manifestado en varios de los temas estructurales que se han revisado. Es decir, “en Chile se ha privilegiado el mundo económico sobre el político, lo que desde la visión técnica ha sido positivo” (A2). En cuanto al presupuesto destinado a los programas, otro entrevistado subraya que “si una idea no tiene el respaldo en plata, no sirve. El tema pasa porque hay otras prioridades de gasto (social), igual hay un tema más de ideas,)” (C)

La relevancia que se le asigna a algunos ministerios es evidencia del peso de la visión economicista: “El poder de Hacienda es un indicador de que los patrones que definen la política son económicos” (A2). Así, las decisiones de política económica han están centralizadas en Hacienda, restándole fuerza a ministerios como Economía, que son de alguna forma los llamados a hacer política industrial: “La supremacía de Hacienda frente al proyecto país es de alto consenso, un poder absoluto. Siempre gana la línea de Hacienda, que se profundiza con Eyzaguirre y con Velasco” (A1).

Esto se ve claramente reflejado en la asignación presupuestaria para los proyectos, en los cuales “no es posible observar modificaciones en el presupuesto (orientadas a los programas de políticas de desarrollo). Quizá puede ser Imagen País o los clúster, pero tampoco pretenden mover la aguja” (A1). Es más, los entrevistados refieren una alta independencia del ministerio para priorizar acciones: “Hacienda da los lineamientos de política y tiene una amplia autonomía en la estructuración del presupuesto” (A2).

Las restricciones presupuestarias son permanentes en cualquier Estado. Hay poco dinero para cualquier tipo de política y su sustentabilidad, pero en el caso de los servicios no ha habido una asignación que pueda indicar que eran concebidos como un asunto prioritario para el país, excepto en el clúster, donde sí hubo un poco más de recursos, aunque más por razones de cercanía personal entre los involucrados: “Hubo muy poco dinero en todos los gobiernos para hacer investigación tecnológica. Había muy buenas iniciativas como el mejoramiento del durazno o traer centros de alto rendimiento, y que por el dinero ofrecido no tenían interés” (A1).

Resulta muy llamativo que algunos entrevistados consideren que los recursos pasan a ser secundarios en este aspecto. Los mencionan más como un problema por el que es evidente que no hay política industrial, o por la complejidad de dialogar con Hacienda y los “sectorialistas”. Estos últimos aparecen como una figura determinante en el hacer de las políticas. Los funcionarios de alto nivel vinculados a los servicios identifican un peso que resulta llamativo en los sectorialistas, que son “burócratas detrás de un escritorio, con más poder de decisión del que deben, y que responden a instrucciones claras sin visión” (A1).

El sistema financiero, a pesar de ser un servicio, tampoco parece entender o estar dispuesto a apoyar la salida de las empresas de servicios. Y éstas necesitan préstamos para lograrlo: “No hay acceso a capital de riesgo. El sistema financiero no entiende el negocio de los servicios, los cuales no tienen capital, por lo que no hay acceso a financiamiento” (C). En algunos casos era posible avanzar sin pretender grandes cambios: “El sector crediticio ha estado lleno de regulaciones, pero ninguna para promover la competencia” (B2).

El problema, en la visión de algunos entrevistados, es que para que el modelo de mercado funcione realmente es necesario que exista competencia, y esto es un deber de Chile: “No podría ser más evidente el nivel de colusión de muchos sectores, no sólo en las farmacias. La diferencia es que hay quienes sugerimos dar mayor peso a la Fiscalía Nacional Económica, incluso incorporando penas de cárcel” A1. A pesar de que la política de competencia en Chile es moderna en comparación con el resto de la región, es insuficiente para el modelo. La falla es obvia, como ejemplifica un entrevistado: “se sabe que el *retail* utiliza plataformas de internet de igualación de precios y no es posible por la ley probar la colusión” (B2).

La competencia es esencial en el mundo de los servicios, ya que los márgenes son reducidos y son intensivos en capital humano, en particular para poder ser una PYME y sobrevivir: “El óptimo de una empresa hoy día para poder salir no es ser una empresa chica. La tecnología ha llevado a que las empresas tengan que ser grandes para poder competir” (C).

En palabras de un entrevistado, es necesario que haya una verdadera conciencia de que “sin una política de competencia lo suficientemente estructurada y poderosa no es posible mejorar la distribución del ingreso de un país” (A2).

Tipo de cambio

El tipo de cambio es identificado como un factor muy relevante y sobre el cual se ha puesto poca atención, no sólo en materia de servicios, sino en toda la economía y su desempeño. Hay poca conciencia de que el efecto cambiario reduce la competitividad: “Existe una especie de obsesión por la inflación y un excesivo poder del Central en ello. Ha tenido fuertes consecuencias en la composición de la canasta y mientras eso no se comprenda, es imposible pensar en un cambio” (C)

El modelo fue muy severo en establecer que el tipo de cambio no debía transformarse en una política productiva, pero claramente es un instrumento que ha devastado la canasta exportadora y su composición: “Es más, si revisamos su evolución no ha logrado que las exportaciones no tradicionales surjan. Para la competitividad de los servicios es esencial (abordar este asunto)” (C). En otras palabras, nunca será posible diversificar si no logramos controlar el problema cambiario con estrategias coherentes.

Factor impositivo

En esta línea, la preeminencia de los tributos para la exportación de los servicios es hoy más importante que en los bienes. Como se señaló en capítulos previos, los servicios son intensivos en recursos humanos y sus ganancias dependen de los ingresos por el pago de éstos. Por ello, al exportarlos el tributar en los dos países implicados imposibilita el comercio de este sector. Este tema está directamente relacionado con el problema del desconocimiento respecto de

su naturaleza y la falta de estadísticas. La comprensión de las barreras es muy escasa y los impuestos son identificados como muy relevantes. Ha habido ideas muy generales, como crear plataformas de inversión, pero el verdadero problema es que “en Chile la industria de servicios se encuentra afectada a impuestos locales” (C).

En algunos casos se dieron acuerdos de doble tributación, pero no han sido suficientes; en otros casos, los usuarios desconocen su ámbito de aplicación o existencia, y parece no haber incentivos a la difusión de estos convenios: “Ante el desconocimiento de los servicios, el SII ejerce sus funciones estrictamente y esto desincentiva a las empresas” (B2).

Finalmente, podemos señalar que el factor económico que resulta más relevante es cuánto del presupuesto se asigna a promover la política, o cuánto de estrategia real económica tiene una política cuyo objetivo final es impactar al sector productivo, como controlar el tipo de cambio. Lo que se puede observar en este ámbito es que la realidad percibida por los entrevistados no ha tenido ningún tipo de correlación con los discursos existentes en cuanto a los servicios.

PLANO III

En este plano se abordan una serie de consideraciones sobre políticas e instrumentos y sectores en específico vinculados al ámbito de los servicios.

Políticas e instrumentos del sector servicios

Los entrevistados señalan que existieron algunas iniciativas para el diseño de los programas de desarrollo del sector servicios, pero recalcan que claramente no correspondían a un proyecto de mayor complejidad o, incluso, “para cada uno de los subsectores. Respondían a necesidades específicas o a ideas y presupuestos individuales” (C). Además, “hay poca plata y hay una dispersión de esfuerzos importante” (A2). Es más, no existían políticas verticales y “no se contempló nunca una política dirigida a empresas específicas que seleccionara ganadores, sino a casos más antojadizos” (A1).

A pesar de que es posible percibir una intención en muchos funcionarios públicos que tenían claridad sobre las potencialidades del sector, no se hicieron cambios, ni siquiera en aspectos a veces mínimos: “Hay pocas o nulas estrategias en la modificación de normas o reglamentos que ayudaran a avanzar en la reconversión. Los discursos no se han visto traducidos en modificaciones reglamentarias y mucho menos económicas“. (B2)

Al revisar los programas existentes en los diferentes gobiernos, es posible encontrar alta dispersión y falta de continuidad, algo que no ocurre respecto de los bienes, y en particular en algunos sectores emblemáticos. “Los programas de promoción de exportación de servicios han sido limitados o interrumpidos” (B2), ejemplifica un entrevistado. Es más, algunos consultados aseguran que faltan vínculos entre los escasos esfuerzos: “Mira los que se ha hecho. Programas parcializados, es decir, en muchas ocasiones se hacen esfuerzos dispersos y aislados. Son iniciativas no muy vinculadas. Tenemos muchos programas *pichintún*, cerca de 30. Con tres importantes basta, por decir un número” (C).

Asimismo, existió una serie de fondos dirigidos a la promoción de los servicios, pero fragmentados en diversas instituciones: “Daba la impresión que los esfuerzos no respondían a nada en particular. Los programas han sido darle poco a muchos” (B2).

La falta de continuidad en una política que debe ser de largo plazo también refleja la ausencia de una estrategia: “Habría sectores que ocasionalmente son promovidos como tales, pero no de una manera constante, como los del área salud y los educativos” (A1).

En el proceso de la investigación de este trabajo se consultó a los entrevistados respecto de las evaluaciones que tenían sobre los programas que se habían implementado, y un resultado que parece muy decidor es la ausencia de las mismas. Ni el sector privado ni el público tienen estructuras que permitan evaluar estos programas, no sólo como consecuencia del corto plazo de las medidas, sino también por falta de instrumentos y de prioridad: “Son tan pequeños montos, tan repartidos, que nadie los evalúa” (A1). Como ejemplo, un entrevistado explica que en Corfo no se logró evaluar un programa que fue tan relevante como los clúster. Solamente se eliminó el programa y se redireccionaron los fondos. Hoy existe la posibilidad de que haya un regreso de

esta política, pero “el clúster no ha sido evaluado y eso es fundamental para justificar su vuelta” (A1).

En la discusión sectorial la pregunta es: ¿Se debe trabajar sobre los recursos naturales y asociar servicios, o es posible crear nuevos sectores? Los entrevistados reconocen que hay países que crean sectores y que han sido exitosos. Por ejemplo, “en Uruguay hay empresas que desarrollan servicios a la minería, y es un país en el que no hay minería. Sin embargo, el gobierno definió un proyecto país más complejo de creación de sectores” (B2). Otros ejemplos son “Australia en servicios educativos, o Nueva Zelandia en servicios ambientales, hasta Filipinas en los audiovisuales. Después de un diagnóstico de sus potencialidades y de las demandas, crearon sectores” (B2). Sin embargo, es una tarea que ha significado un diseño conjunto público y privado que responde a una estrategia de desarrollo.

En todas las entrevistas surgieron referencias a ProChile y a Corfo como las entidades más vinculadas a las políticas en materia de diversificación y orientadas a servicios. Las opiniones son divergentes, pero tienen en común el describirlas como instituciones poco funcionales y con pocos recursos, que apoyan en la medida de lo posible, aunque de forma muy poco relevante.

ProChile

En algunos funcionarios públicos existe -no ocurre de manera similar en el sector privado-, una percepción negativa de ProChile, que es visto como un ente inoperante, con una orientación muy marcada a los bienes y que tiene un presupuesto limitado y que recibe poca atención de parte de la Cancillería: “ProChile es muy débil y allí sobrevive un grupo de consultores que van circulando nuevas teorías, que se financian entre ellos con estudios, pero que no sirven para nada, por lo que Hacienda no creo que altere sus fondos. Por algo se crea el Consejo (Consejo Nacional de Innovación)” (A1).

El sector privado tiene una mejor percepción, pero siempre en lo individual, por el apoyo recibido, pero no como algo que cambie drásticamente su situación: “Tampoco uno esperaba que como empresario te ayudara en nada” (B1).

ProChile tiene un origen muy espurio. Nace en el 1974, “como resultado de la presión de grupos empresariales asimétricos que construyeron esto para que Pinochet les pasara dinero” (A2). El surgimiento de su preocupación por los servicios proviene del hecho de que hacia 1998 había allí un Departamento de Industrias Creativas, “que respondía a la preocupación de un reducido grupo y con importante participación del entonces presidente de la CCS” (A2). Es más, el origen del departamento de Servicios fue el resultado de una iniciativa individual: “Fue Hugo Lavados quien en su momento entendía la relevancia de los mismos y tuvo el apoyo del gerente de la CCS” (B2). Antes de esta gestión, la entidad estuvo cooptada por funcionarios del gobierno de Pinochet, que respondían a la lógica con que ProChile se fundó, para transferir fondos públicos a los empresarios.

Por mucho tiempo esta institución ha respondido principalmente a la lógica de la demanda y no a políticas de estrategia país. ProChile crea programas y asigna presupuesto dependiendo de las peticiones de los gremios o asociaciones: “El Departamento de Servicios no tiene tiempo, ni un área que analice las posibilidades de desarrollo de algún sector. En realidad, tenemos departamentos y éstos tienen ya relación con los sectores” (A2). Asimismo, el presupuesto en servicios es muy bajo: “En menor medida, estarían las políticas de promoción dentro de ProChile (Marcas Sectoriales), en las que los servicios no son una prioridad, sino que lo es el comercio de bienes. Identifica las diferencias presupuestarias con el sector silvoagropecuario, que recibe 10 veces más. El presupuesto, en el caso del sector señalado, es provisto desde el Ministerio de Agricultura, en una partida que se mantiene desde el impulso al sector forestal en los 70, que específicamente es destinada a la promoción de las exportaciones” (A2).

La coordinación y la vinculación con Corfo y otras agencias que tienen objetivos similares pasa por asuntos de naturaleza no institucional: “Las relaciones personales son lo que hace que resulten estrategias, más que la cooperación entre instituciones por canales formales establecidos” (A2). Existe consenso en que hay poca coordinación entre las entidades y ninguna institucionalidad que obligue a que estas sinergias ocurran. Un entrevistado explica que en parte responden a los intereses de cada organización, pero fundamentalmente lo atribuye a un problema de coordinación. Un resultado exitoso depende mucho del tipo de liderazgo de cada institución en un momento específico, lo que responde a un factor de liderazgo personal (acotado, en un

momento dado) y no como resultado de una política (por tanto que se pueda institucionalizar y tener continuidad). Un ejemplo es el nulo contacto entre ProChile y Corfo durante el gobierno de Piñera, por temas de choque de estilos entre quienes los dirigían: “Nunca hubo tan poco contacto entre Corfo y ProChile como durante el gobierno de Piñera. (Hernán) Cheyre y Félix de Vicente simplemente no se pasaban” (A2).

Corfo

Corfo es distinguido por los entrevistados como más relevante que ProChile en materia de ventajas presupuestarias para los programas destinados a los servicios. Se le percibe como una institución con independencia y presupuesto, pero fuertemente influenciada por el modelo, y que además sufrió un proceso importante de desmantelamiento. Si bien Corfo tiene más presupuesto que ProChile, hace programas muy dirigidos a bienes y “sería la institución que podría tener éxito en alguna política diversificadora. Tiene más peso que la otra” (C).

El modelo Corfo pensado en sus inicios no era funcional al modelo, por lo que era necesario disminuir su centralidad: “En los 90 el mandato era bajarle el perfil a Corfo y llevarlo a una institución de fomento más pequeña, y que dejase de tener rango ministerial” (A1). Algo que coincide con una época en que se cierran empresas del Estado, como el carbón, o se reducen: “El objetivo era desmantelar y para eso se crea el Sistema Administrador de Empresas, que ahora se conoce como el Sistema de Empresas Públicas” (C)¹⁰⁰.

Entre los objetivos en los 90 tampoco estaba la diversificación: “Que las empresas medianas y pequeñas buscaran internacionalizarse y exportar no era un tema en ese minuto” (A1). Así, la función de Corfo se acoto significativamente.

Las quejas de algunos entrevistados dicen que el problema es que se usa Corfo como una especie de nido de ideas o “para oír a Bitrán otra vez repetir que debemos innovar, sin ninguna

¹⁰⁰ En 1997 la Corfo crea el Sistema Administrador de Empresas (SAE), reemplazando la antigua Gerencia de Empresas de dicho organismo. Su mandato es ser un organismo asesor técnico y nombrar las personas que integran los directorios y comités. En 2001 se cambia su estatuto y es designada como Comité Sistema de Empresas (SEP), aumenta su directorio de 6 a 9 personas, y se le otorga la facultad de nombrar a las personas que integran los directorios y comités de las sociedades bajo su tutela y presentar una memoria anual de sus actividades.(www.corfo.cl)

estructura de propuesta” (C). Esto parece ser un problema, ya que existe poca dirección a los servicios y se modifica su rol para hablar de otros temas, como la innovación.

Clúster de servicios globales

El clúster es la política más interesante desde la mirada de los entrevistados, ya que resulta de un proceso de inflexión en las políticas de desarrollo productivo y que, además, es suspendida cuando asume un gobierno de signo contrario (la administración Piñera). La principal razón de su suspensión, según un entrevistado, fue que “las intervenciones son negativas y distorsionan, todo buen economista lo sabe. Además, en consultas con las mesas de clúster, éstas nunca defendieron el de servicios” (A1).

Los entrevistados han sido consultados particularmente sobre las razones por las que no funcionó el clúster de servicios. Como hemos mencionado, significaba un punto de inflexión en la política de neutralidad que se dio en el primer gobierno de la Presidenta Bachelet, y que fue el resultado de un trabajo que se le encargó al Boston Consulting Group (BCG). En algunos casos, la respuesta del entrevistado evidencia que el problema se remite solamente a la suspensión de los fondos dirigidos al programa. Sin embargo, reconocen que la que la falta de estructuración de esta política permitió que se pudiera dismantelar tan fácilmente: “Es necesario pensar con más visión de país las políticas en materias productivas, ya que los efectos son sólo de largo plazo” (A2), por lo que no se puede pensar que en un marco de gobiernos de cuatro años se dé continuidad a ciertas políticas que, además, requieren importantes montos de recursos. Como resume un entrevistado, “respecto de la iniciativa de clúster, son procesos de largo plazo que debieron dejarse madurar, como lo fue la política comercial” (C).

Hay expresiones más críticas, que consideran que “el clúster falló porque no había claridad sobre lo que se quería proponer. El clúster fracasó porque lo que se planteó para atraer alta tecnología en realidad atrajo mano de obra barata y no servicios modernos” (A1), o que “el clúster falló porque no hubo suficiente visión de largo plazo, cuando se debía tener, por las características propias del sector” (A1). En lo que sí hay consenso es que de regresar esta estrategia, tiene que ser repensada en el marco del escenario actual, ya que las empresas de tecnología no están en el mismo auge que cuando el tema se diseñó originalmente.

En este segundo gobierno de la Presidenta Bachelet la pregunta es si se va a retomar esta estrategia, pues hay claros intentos de volver por el camino de los servicios. Un entrevistado plantea que “se debería pensar que ahora necesitamos otro tipo de tecnología, no cualquier empresa que se venga a instalar, que era lo que se planteó en una primera etapa. Ahora debemos elegir qué tipo de inversión es la que queremos recibir” (A1). Para un representante del sector privado, “hubo algún matiz en el primer gobierno de Bachelet, donde se buscó una mayor vinculación entre el sector público y los privados en políticas como las de clúster. Ésta se estaría retomando a partir de 2014 con la segunda presidencia de Bachelet, aunque con un perfil bastante bajo, porque las prioridades están en ámbitos como las reformas tributaria, educacional y/o laboral” (B2).

Análisis sectorial

Los servicios son una categoría muy heterogénea y con realidades muy diferentes que exigen análisis individuales, en particular en lo que se refiere a sus especificidades técnicas. En las diversas etapas de este trabajo se decidió separar sectorialmente algunas de las observaciones y resultados. La elección de estos temas responde exclusivamente a su aparición en las entrevistas y en la investigación. Estos fueron:

Servicios profesionales

Ingenieros

Los ingenieros fueron los primeros en apoyar el proceso de internacionalización de los servicios profesionales. Es fácil darse cuenta de que entienden y han debatido por largo tiempo su proceso de inserción en los mercados internacionales. Asimismo, tienen claridad respecto de las restricciones y las necesidades que enfrentan como sector. Actualmente, sin embargo, hay pocas compañías chilenas, pues la mayoría ha sido comprada por transnacionales: “Después de la crisis del 98 era muy difícil sostenernos y éramos muy atractivos para países desarrollados” (B1).

La herencia de la dictadura de eliminar la necesidad de colegiarse o de certificarse permanentemente es una gran barrera, en la opinión varios de los entrevistados, porque su colegio

profesional no puede responder “por todo lo que se denomina ingeniero en Chile” (B2). Otro entrevistado asevera que el ingeniero “vende confianza y para eso necesita de un respaldo país. Se ha trabajado poco en esta dirección y necesitamos tener imagen de serios” (B1)

Los destinos obvios para los ingenieros chilenos se han vuelto complejos: “El barrio en el que estamos es muy malo. Lo natural para un ingeniero es que fuera Argentina, pero no se puede trabajar con ellos. El prestador de un servicio necesita certezas” (B2)

Actualmente, los profesionales de este tipo enfrentan problemas de otra índole: “Los costos de los ingenieros chilenos son muy altos, y si a esto le agregas el tipo de cambio, se vuelve cada vez más difícil” (B1). Además, hay muchos problemas internos para poder alcanzar terceros mercados: “Ecuador y Colombia necesitan muchos ingenieros, pero Chile aún encuentra muchas barreras” (B1). A ello se suma el desafío que plantean mercados mucho más grandes: “En China no pueden cubrir la demanda, necesitas miles de profesionales” (B1).

Los entrevistados reconocen que ha existido un cierto apoyo por parte de ProChile, pero que es más bien como un “acompañamiento” y que está muy vinculado a gestiones de tipo personal y no institucional. Por lo demás, ellos empezaron la primera iniciativa para exportar servicios y “el aporte del Estado es muy bajo” (B2).

Arquitectos

La Asociación de Oficinas de Arquitectos (AOA) es una entidad gremial creada en Chile, que agrupa a más de 160 oficinas de arquitectura de las más diversas áreas y escalas: viviendas, edificios corporativos e industriales, infraestructura y servicios, urbanismo y otros. Las obras diseñadas por este grupo de profesionales representan más del 70% de la superficie proyectada en Chile.

En el caso de Pro Chile, quien está a cargo de la APP en servicios es el Departamento de Servicios de esa entidad, en conjunto con el programa de Marcas Sectoriales, que por el presupuesto asignado es uno de los más importantes de la institución. Este último es un proyecto que nace en 2009 bajo la responsabilidad de Corfo, pero que emigra hacia la dirección de

ProChile bajo el Departamento de Comercio de Servicios, con el objetivo de otorgar mayor eficiencia con las redes y oficinas comerciales gubernamentales en el mundo. Uno de los entrevistados señala que “la iniciativa de exportar servicios de arquitectura es de un reducido grupo del sector privado, pero como resultado de un concurso público” (B1).

En su momento los arquitectos consideraron que podían unirse para competir en el exterior, pero, como señala un entrevistado, en verdad “no hay una estrategia de inserción a nuevos mercados internacionales por parte del sector privado. Hay una ausencia de estrategia a largo plazo” (C). El verdadero fracaso está en las preguntas de “por qué nadie estudió bien el modelo de negocio y nadie determinó lo que debíamos vender. Además, la corrupción nos sorprendió” (B1).

Servicios de tecnologías de la información

Durante el primer gobierno de la Presidenta Bachelet el principio de la neutralidad se vio cuestionado de forma evidente ante la necesidad de atraer a Chile empresas de tecnología que instalaran sus casas matrices o sucursales de operación para la región en Chile. Era una opción que “coincidía con un momento en que las empresas ‘punto com’ estaban en su mayor auge, y teníamos las condiciones para atraerlos” (A1). Además, la decisión venía de arriba, lo que fue determinante: “Teníamos cercanía con el Ministro de Hacienda, (a lo que se sumó) el viaje del Presidente Lagos¹⁰¹. Fueron factores determinantes” (A1).

En esta área se hizo una serie de esfuerzos más definidos. Aquí fue donde el BCG identificó el sector offshore como parte de la estrategia: “Antes del clúster se había identificado un camino hacia las tecnologías de la información, en un momento que en el mundo se estaban abriendo oportunidades” (A2).

Pero, la percepción es que no hubo una visión más sistémica que apoyara el desarrollo que era necesario: “Iba por buen camino. El problema es que cambió el gobierno” (A1), una

¹⁰¹ En 2000, Lagos visitó Silicon Valley con el fin de reunirse con los ejecutivos de compañías de tecnologías de la información y así dar un salto cualitativo en la masificación de Internet en nuestro país para que se convierta en la futura capital tecnológica de América Latina (Mercurio, 2000).

administración durante la cual, dice un entrevistado, se dismanteló todo y “destruyeron lo que se había avanzado. Con eso se debilitó el proyecto” (A2).

Este sector es ampliamente intensivo en capital humano, por lo que sus costos altos y la volatilidad de estas empresas -que en general son PYMES-, necesita de un apoyo externo. Algunas han logrado internacionalizarse, “colgadas” a las grandes: “Un ejemplo es la venta al menudeo, que lleva a sus proveedores a otros países, como los pequeños proveedores de software que van con Salco a Perú. Sin embargo, luego la permanencia les resulta muy complicada” (B1).

El problema central es que nuevamente hacemos referencia a una política dirigida y no a una estrategia que sea consistente con un proyecto país con mayor complejidad: “Fue una estrategia aislada que contó con el apoyo de Hacienda, lo que era fundamental” (A1). Si bien el fracaso del clúster es constantemente atribuido a factores de ideología política, en el seno de la misma Concertación hay críticas sobre su estructuración e incluso a reponerlo durante el segundo gobierno de Bachelet: “Ahora necesitamos seleccionar, ya no (favorecer) a cualquiera” (A2).

Servicios de turismo

No hay una oferta identificada en los servicios turísticos de Chile y, por lo tanto, se entiende en parte la ausencia de una estrategia de posicionamiento. La situación no resulta tan evidente si se consideran la distancia del país, los altos costos, que no hay buena conectividad y la poca preparación de los recursos humanos, o lo que podría representar para el país la industria de servicios en esta área y los efectos de invertir en ella.

Chile no ha definido su imagen de país turístico, es decir, si opta por turismo verde, de experiencia, de vinos u otro. Como dice un entrevistado, “hay una terrible discontinuidad. Hemos ido desde el turismo aventura hasta el turismo de salud y el verde” (C). Además, dice, al final no hay voluntad política: “Mira la Alianza del Pacífico. Tiene grandes planes de circuitos integrados y no va a pasar nada” (C).

De la misma manera, no se ha generado la institucionalidad que cualquier país turístico tiene ni se le ha dado el presupuesto que necesita: “El país no está preparado, falta capital

humano y condiciones para un desarrollo turístico” (B1). Los precios no son competitivos y tampoco responden a la calidad. Así, el desarrollo que existe se ha llevado a cabo, principalmente, por parte de privados que no generan un proyecto país, sino más bien uno de carácter individual: “Aquí tenemos el problema de la sustentabilidad en nuestras zonas extremas respecto de sus bondades naturales” (A2).

Aunado a lo anterior, el sector turismo no ha sido prioritario y ello resulta evidente, según un entrevistado, pues la estrategia de posicionamiento responde a una forma de promoción algo rara: “ProChile no es el encargado y no tiene vínculos. No hay una estrategia más definida” (A2). En su momento hubo un clúster de intereses especiales, que era también el resultado del mismo estudio del BCG, pero “no funcionó. Sernatur es muy celoso y sin coordinación entre instituciones, es imposible alcanzar algo” (A2). Además, tampoco hay claridad en los objetivos: por ejemplo, si lo que se quiere es turismo interno o extranjero.

Servicios de transporte

Este es el sector de servicios chileno que resalta en las estadísticas, como resultado de las operaciones de Sudamericana de Vapores y de LAN (aunque esta firma no registra todas sus operaciones en Chile). El problema con estos servicios es que no son de alta complejidad, aunque han tenido un papel importante en la canasta exportadora chilena.

En este caso, el problema radica más bien en un tema de competencia y de lobby, pues cuando se han tratado de reformar las libertades del aire o de cabotaje, las empresas protegen sus beneficios monopólicos, que no les han sido eliminados.

Servicios de ventas al menudeo (retail)

Es el sector de servicios que más exporta a Perú y a la región, es muy particular y está marcado por la existencia de grandes grupos, donde la vinculación con el Estado es muy baja: “El *retail* no consulta nunca, más que en conflictos internacionales” (A1).

El *retail* ha logrado exportar a la región y llevar consigo algunas PYMES a sus destinos. Sin embargo, el empleo que otorga no es mejor pagado que en otros sectores de recursos naturales y pese a ser un negocio financiero, no ha tenido efectos positivos significativos en modificar nuestra canasta exportadora: “Si bien las PYMES salen con ellos, después los grandes empresarios chilenos maximizan con las empresas de los destinos y las PYMES chilenas no pueden quedarse” (A2).

Este sector genera muchos problemas en las estadísticas, ya que se considera como inversión y no como exportación. Ahora están entrando a una segunda etapa para ser prestadores de servicios financieros. Por ejemplo, “el retail chileno ha bancarizado Colombia de manera impresionante” (C).

Servicios de industrias creativas

En sus inicios, en ProChile sólo existía el Departamento de Industrias Creativas, que había nacido como resultado del interés de un funcionario. De hecho, recuerda un entrevistado, “el departamento de Servicios en ProChile parte en su origen como uno de fomento de las industrias creativas” (A2).

El posicionamiento del mismo sólo ha respondido a individuos que consideran la potencialidad del sector, y “cada cambio de dirección altera la percepción de los mismos” (A2). Actualmente está declarado como prioritario por la Presidenta. Pero, “existen los problemas tradicionales de trabajar con el mundo creativo con la base de indicadores de eficiencia, efectividad y lógicas ingenieriles” (A2).

Otros servicios

Los servicios educativos, de salud y astronómicos aparecen mencionados en las entrevistas, ya sea como exportaciones de Chile o como potenciales áreas de explotación.

En el caso de los servicios educativos, actualmente Chile los exporta a Centroamérica y América del Sur, pero ello se debe principalmente a los esfuerzos que hacen las propias

universidades. Si bien ProChile tiene un programa para ello, “los fondos son insuficientes para poder participar” (A2). Además, “no somos competitivos en precios -y cada vez lo somos menos- por lo que México y Colombia nos están quitando parte del mercado” (A1).

Si se revisan experiencias internacionales, se puede apreciar –como se indicó en capítulos previos-, casos como el de Australia, donde se diseñó una estrategia país que permitió atraer una demanda importante para sus universidades, en el contexto de una coalición público-privada. Dicha instancia permitió detectar que Australia tenía la potencialidad de quedarse con una parte del mercado angloparlante o de uno que quería programas en inglés, en un país tranquilo y con buena calidad de vida. Como recalca un entrevistado, “esta experiencia es un ejemplo de lo que las APP pueden lograr en beneficio de un sector, que si bien continúa teniendo un comportamiento competitivo, lo traduce en un entorno de competencia cooperativa” (C).

Es cierto que Chile exporta servicios de salud y que éstos difícilmente son contabilizados por las estadísticas: “Bueno, son unas pocas clínicas y privadas y que atienden a los millonarios de la región que no acceden a clínicas en Estados Unidos o Europa” (C), dice un entrevistado, pero también es cierto que actualmente estos centros de salud privados diseñan estrategias que los posicionan de manera individual en los países y que, nuevamente, no responden a una estrategia del país.

En materia de servicios astronómicos, el país nuevamente ha demostrado que más allá de sus recursos, le cuesta definir lo que podría hacer con ellos. Los cielos de Chile son los más claros del mundo y los telescopios como el proyecto ALMA necesitan de proveedores sofisticados y que las universidades provean de expertos que se califiquen en nuestro territorio: “El país sólo ha aportado sus cielos, ni un valor agregado” (A1), resume un entrevistado.

En el caso de las enfermeras, en su momento el sector se unió para lograr exportar. Sin embargo, no tuvo el apoyo del Estado y obtener las certificaciones correspondientes no ha sido un tema sencillo de resolver.

A lo largo de este capítulo se han revisado los resultados de las entrevistas realizadas, y es interesante destacar la coincidencia que existe entre los consultados respecto de la necesidad de

que algo pase con el sector y, además, el consenso que hay sobre las estrategias que podrían hacer que esto pasara. Sin embargo, las desconfianzas, la falta de voluntad política y la estructura generada por el modelo parecen construir un escenario adverso para modificar la realidad que evidencia el diagnóstico.

Preocupa el hecho de que existe una ausencia de autocrítica en todos los sectores y una visión miope del futuro de Chile. Mientras el sector público se escuda en las complejidades de su operación diaria, el empresariado argumenta que ha tenido ganancias suficientes y la academia se refugia en una especie de crítica sin proactividad.

A continuación se han estructurado de acuerdo a las consideraciones presentadas en el capítulo sobre el marco analítico y que son explicadas por la literatura, los discursos, las políticas y lo presentado sobre los resultados de las entrevistas, para presentar las conclusiones y recomendaciones en el siguiente capítulo.

CONSIDERACIONES INSTITUCIONALES					
DESCRIPCION VARIABLE	LITERATURA	DISCURSOS	POLITICAS	ENTREVISTA	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
Ambiente Institucional	Es necesarios no solo buenas políticas si no un ambiente institucional adecuado. Cada una analizada desde su ambiente y con bajo grado dispersión. Instituciones estable. Condiciones históricas y económicas. Es necesario análisis de precondiciones.	Estabilidad institucional chilena, y como los diferentes gobiernos la han mantenido y/o aumentado. Asimismo, se señala que la inserción internacional (principalmente a partir de la negociación de acuerdos comerciales preferenciales) refuerza la estabilidad, creando reglas claras para el desarrollo de la actividad privada.	Dirección, 1979 ProChile pasa a de Minecon a Minrel. 2004 se incorpora servicios a ProChile y en 2006 se crea un Departamento. Corfo tiene un papel subsidiario y de apoyo al desarrollo empresarial. SNA, CIE, Imagen País, SII. Min Hacienda. Consejo Nacional de Innovación.	Baja coordinación institucional. Estancos. Supremacía de Hacienda y de una función recaudadora y ahorradora. Con poco capital humano calificado. No hay vínculo entre ProChile y Corfo, pasa solo por lo personal.	Coordinación institucional, con un liderazgo fuerte anclado en una decisión de política.
Coordinación	Fundamental la sincronización entre las instituciones y la política, la coordinación entre diferentes instituciones. Balance adecuado entre autonomía e involucramiento. Balance de diversidad en el marco nacional.	.	ProChile y Corfo han diseñado programas y Consejos conjuntos. Consejo Asesor de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales en materia de Industria y Servicios, en 2012	Problemas se vinculan con dos instituciones: culpan al Servicio Nacional de Aduanas (SNA) y al Servicio de Impuestos Internos (SII), que dependen de Hacienda. Existe	ProChile debería ser una agencia de corte público-privado, o desaparecer en el Ministerio de Economía
Flexibilidad	Flexibilidad institucional en los diferentes procesos de la política pública.		Ministerio de Hacienda, sectorialistas. Corfo, ProChile, Hacienda (Zona Franca, Impuestos). Servicios transporte a Bolivia. Consejo nacional innovación. Dirección.	Disminución de la relevancia de Corfo. Dirección hace lo que quiere muchas veces por eso se complica la implementación.	La determinación de los recursos impuestos por Hacienda . Poca flexibilidad de la SNA y SII en modificar reglamentos.
Equipo de implementación	Balance adecuado entre autonomía e involucramiento de los servidores públicos		Servicio Nacional de Aduanas. CIE.	Nosotros no tenemos claro lo que es un servicios, imposible que los aduaneros lo comprenden. Equipos pequeños y con poca especialización en servicios	Los equipos deben contar con mayor capacitación.
Instituciones internacionales	Limitaciones impuestas exterior a la acción de instituciones nacionales. En materia de apertura las instituciones se vuelven esenciales.	La inserción internacional y su peso en el desarrollo del país se destaca en todos los discursos, y en la intensa agenda de firma de acuerdos.	Apertura Comercial, AGCS	La firma de los acuerdos tuvo como objetivo anclar el modelo y sus reformas. Recién en el GATS aparecen los servicios. Cuando negocias un acuerdo, lo que haces es fijar el statu quo en el que se encuentra tu legislación y el otro país hace lo mismo, es decir, se otorgan mutuamente mayor transparencia, pero no estas logrando mayor apertura.	Existen espacios de política. Aprovechamiento de los acuerdos.
Leyes, normas y reglamentos	Debe existir coherencia regulatoria. Los exportadores de servicios operan en un ambiente complejo, donde las normas aplicables carecen de la suficiente estandarización, homogeneidad y consistencia. Estas normas se encuentran, más encima, disgregadas en diversos cuerpos jurídicos. La conjunción de estos factores trae como consecuencia incertidumbres e inequidades y pérdidas de competitividad internacional.		Cabotaje marítimo. Línea de adecuación del marco regulatorio legal cubre las necesidades normativas para el desarrollo del sector, las dificultades del reconocimiento a la exportación de los servicios, el impacto negativo del marco impositivo sobre el desarrollo de las empresas y la falta de mecanismos efectivos de protección de la información y de la propiedad intelectual para los proveedores de servicios.	La ley nos permite solo exención en el modo 2.Hay pocas o nulas estrategias en la modificación de normas o reglamentos que ayudaran a avanzar en la reconversión. Los discursos no se han visto traducidos en modificaciones reglamentarias y mucho menos económicas.	Hay que eliminar las limitantes regulatorias que el sector privado ha identificado. En IVA y ISR
Referencias	(Murillo, 2008); (Aninat,2010); (Olavarría,2007); (Lahera2008a); (Rodik y Submanarian, 2003); (Rodrik, 2004); (Coase, 1937); (North, 1993);(Aninat et al. , 2010);(Calderón y Fuentes, 2015); (Bolaky y Freund 2006)(Mouguillansky y Devlin, 2010)(Rodrik, 2003); (Rodrik, 1993b); (Crouch, 2011)(Acemoglu & Robinson, 2001) (North, 1993)(Easterly & Levine, 2003; Kaufmann, Kray, & Zoido-Lobotan, 1999; Mauro, 1996; Rodrik, Subramanian, & Trebbi, 2004)(Gomes & Mangabeira, 1998)Rodrik (2003, 1993); (Crouch 2011); Ohno (1996); North (1991); Boeninger (2007).				

CONSIDERACIONES ESTRUCTURALES					
DESCRIPCIÓN VARIABLE	LITERATURA	DISCURSOS	POLÍTICAS	RESULTADOS	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
Plazo	Las políticas orientadas a la exportación de servicios tienen impacto en plazos superiores. Deben contar con una visión técnica y comprensión política. Con condiciones flexibles y dinámicas	Los plazos para el logro de los objetivos planteados son por lo general ambiguos. Lagos señala que su objetivo es alcanzar el desarrollo el año 2010, pero no es un plazo autoimpuesto, si no una ambición.	ProChile, Corfo. Agenda Digital lanzada en 2004 por el Presidente Lagos es una de las iniciativas más importantes en materia del desarrollo de los servicios en Chile	Los políticos responden sólo a los períodos electorales. Los servicios parecen muy tarde en la agenda. Cambia el Gobierno, cambian las políticas y no es posible darles continuidad. El plazo de 4 años no permite generar políticas de LP y los Senadores velan por ser Presidentes, muy difícil cambiarlo.	Los servicios deben ser pensados en estrategias que impactan a un mayor plazo que los bienes.
Metas	Deben tener en cuenta claramente las metas y los medios. Debe ir orientadas a aquellos actores que uno desea activen el proceso de creación e implementación de la política de desarrollo productivo.	Meta permanente: llegar al desarrollo. En general esta meta hace referencia a políticas económicas (inflación, crecimiento y desempleo) pero en algunos casos (Lagos, Bachelet) están asociadas a programas específicos (ley Plataforma, clústeres). Agregar valor es una palabra utilizada desde Aylwin.	Marcas sectoriales enfocadas en la exportación de servicios comprenden las áreas gastronómica, de arquitectura, biotecnología, educación, cine, ingeniería, tecnologías de la información, y turismo.	Los programas se han orientado a sectores vinculados a la capacidad productiva de las grandes exportaciones de bienes chilenos. Los servicios son poco entendidos, son heterogéneos y muy complejos. Además, sin estadísticas es imposible bajo este esquema destacar la relevancia de los servicios.	La comprensión de los servicios es urgente en cuanto a diferenciar las políticas de aquellas que se imponen a los bienes.
Niveles	Las políticas horizontales tienden a ser más aprovechadas por los capitales más grandes.	El discurso hace referencia a la relevancia de las Pymes en su rol en el desarrollo.	Corfo y ProChile han ido girando el foco hacia políticas dirigidas a las Pymes.	Han respondido a las necesidades de las grandes empresas y gremios más que de las PYME.	Las políticas deben ir dirigidas a las grandes empresas de forma condicional a que arrastren a las PYME.
Transparencia	Las políticas deben contar con mecanismos de transparencia que involucren a la sociedad.		Son complejos los diseños de los instrumentos.	Los empresarios se quejan de no poder comprender, ni entender el por qué posteriormente se renuevan o no. Faltan canales para llegar a las PYME.	Menores requisitos burocráticos y mayor difusión.
Evaluación	El diseño debe contar con mecanismo de evaluación y monitoreo, este último como evaluación previa. Puede realizarse en diferentes etapas. Eficiencia y eficacia.			Las evaluaciones no responden a decisiones de política si no de la estrategia misma. Son tan pocos los recursos que nadie evalúa.	Los mecanismos de evaluación deben ser permanente y mixtos con el sector público y privado.
Estadísticas	El problema en la definición y clasificación de los servicios se ve traducido en una ausencia de información, lo que genera dificultades para su estudio y, en particular, para el diseño de las políticas públicas			No hay estadísticas.	Es necesario dejar de hacer políticas con tanto énfasis estadístico.
Características geográficas e infraestructura	Los recursos naturales no son una maldición si no una bendición, hay que generar clúster en torno a los mismos. También es posible crear nuevas iniciativas y crear sectores, el ejemplo de internet y el pentágono.	Los discursos dejan en claro que hay que agregar valor a los recursos con los que el país está dotado. Los mensajes presidenciales muestran la importancia que desde el discurso los gobiernos dan a la infraestructura como medio para lograr los objetivos de desarrollo económico del país. Así, se mencionan las principales obras y los beneficios que las mismas tendrán.	Los mensajes presidenciales muestran la importancia que desde el discurso los gobiernos dan a la infraestructura como medio para lograr los objetivos de desarrollo económico del país. Así, se mencionan las principales obras y los beneficios que las mismas tendrán.	El país es pequeño y está muy alejado. Hace poco que sale al mundo y para lo que somos, hemos logrado suficiente. Lo lógico sería ir a los países del Cono Sur, pero la región es muy mala como destino natural	Los recursos naturales pueden ser un punto de partida.
Referencias	(Moguillansky y Devlin, 2010); (Rodrik, 1999, 2004); (Reinert, 1999); (Mangabeira 2010); (Lahera 2008); (Pasquino, 2011); (Birkland, 2015); (Olavarria, 2007); (Barngrover, 1963); (OMC, 1995); (Bhagwati, Panagariya, & Srinivasan, 2004); (Soubbotina, 2004); (Meller, 2014)				

CONSIDERACIONES ECONÓMICAS					
DESCRIPCIÓN VARIABLE	LITERATURA	DISCURSOS	POLÍTICAS	RESULTADOS	CONCLUSIÓN
Contexto económico	En el modelo neoliberal hay una sumisión del régimen político a la dinámica económica.	Los discursos presidenciales resaltan la idea de "alcanzar el desarrollo", y que las políticas que se implementan están en línea con la oportunidad que tiene Chile de lograr dicho propósito.	Las políticas eran fragmentadas, de corte transversal y con recursos distribuidos.	Consenso sobre el modelo y su preponderancia en lo económico. Neoliberalismo aportillaba cualquier tipo de intervención. Confianza absoluta en el mercado.	No existía una estrategia nacional de desarrollo productiva. Subsidiariedad del Estado. Ausencia de política industrial. Las principales diferencias surgen en la concepción sobre si la neutralidad demostró o no ser el camino correcto.
Nivel de desarrollo económico	Diferentes estadios de desarrollo definirán el tipo de políticas que se podrán implementar.	Los distintos presidentes hacen referencia a la estructura productiva del país (cobre, agricultura). Resaltan la necesidad de aprovechar los recursos existentes, como también de diversificar y agregar valor a la economía.	Cada vez se han ido volviendo más complejas.	En Chile tenemos muchas preocupaciones aún de país en desarrollo para tener políticas de servicios.	Chile se encuentra en un punto de inflexión en donde es necesario complejizar, ya no hay espacio sobre la misma estructura.
Estructura económico-financiera	Una diferencia importante entre empresas de distinto tamaño es su capacidad de acceso al crédito y a otras fuentes de financiamiento. Los mercados financieros generalmente operan con información asimétrica entre oferentes y demandantes de crédito. Presupuesto destinado debe ser consistente con los esfuerzos necesarios para el logro de los objetivos planteados. La flexibilidad con la cual se pueden utilizar dichos fondos para hacer frente a nuevas situaciones.		Clúster los recursos no representaron problema. No hay financiamiento de largo plazo	Burócratas detrás de un escritorio, con más poder de decisión del que deben, y que responden a instrucciones claras sin visión. El sistema financiero no entiende el negocio de los servicios. No hay modificaciones en el presupuesto (orientadas a los programas de políticas de desarrollo). Imagen País o los clúster, pero tampoco pretenden mover la aguja.	Flexibilidad en el manejo. Los servicios necesitan créditos. Son tan pequeños montos, tan repartidos, que nadie los evalúa
Competencia	La política de competencia es un requerimiento para la salud y el desempeño de los mercados. Esto permite al emprendedor y al inversionista controlar variables fundamentales.		Se ha reformado pero aún no existen penas superiores.	No podría ser más evidente el nivel de colusión de muchos sectores, no sólo en las farmacias. Las empresas en Chile tienen una estructura muy concentrada.	Sin una política de competencia lo suficientemente estructurada y poderosa no es posible mejorar la distribución del ingreso de un país
Tipo de cambio	Obsesión en variables como inflación que no son tan determinantes como el TC en el desempeño exportador de un país tan abierto.			Nunca será posible diversificar si no logramos controlar el problema cambiario con estrategias coherentes.	El TC debe ser usado como política productiva.
Factor impositivo	En la actualidad, los exportadores de servicios operan en un sistema regulatorio y tributario con importantes grados de incertidumbre inequidad. Los impuestos en materia de servicios tienen una incidencia superior que en los bienes.		Existen acuerdos de Doble Tributación. Manual de impuestos para exportar servicios.	En Chile los impuestos locales son muy altos. SII impone sus medidas y desincentiva empresas. Los exportadores de servicios pueden verse afectados por la doble tributación internacional, cuando los mecanismos dispuestos por nuestra legislación para reducirla o eliminarla no son lo suficientemente eficaces.	Una política impositiva que fomente la exportación es conveniente, pero debe ser bien diseñada con las consideraciones propias del sector.
Referencias	(Olavarría, 2007); (Murillo et al., 2008); (Vallès, 2011); (Jacobsen, 2013); (Kahn & Matsusaka, 1997); (BID, 2006); (Garretón, 2014); (French 2005); (Rodrik, 2009); (Agosin y Grau, 2009); (Chang, 2002)				

CONSIDERACIONES POLÍTICAS

DESCRIPCIÓN VARIABLE	LITERATURA	DISCURSOS	POLÍTICAS	ENTREVISTA	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
Contexto político	Es necesario en el diseño considerar las dimensiones puramente políticas. El neoliberalismo tiene un carácter erosionado de la democracia, no en el sentido de reemplazarla por otro régimen, sino de debilitar el papel del Estado.	Los primeros discursos hacen referencia a la transición y dar tranquilidad a los agentes sobre la estabilidad política del país. Una vez "consolidada" la democracia, se utiliza dicha estabilidad como una cualidad positiva del país. Se considera que el modelo neoliberal ha dado resultados y que se le dará continuidad.	Las pocas políticas son transversales y fragmentadas en materia de servicios. En Chile se estableció la concepción de Estado subsidiario, administrando el modelo del Gobierno militar.	Se eliminaron las empresas públicas y se concesionó lo concesionarle. Podría existir un Estado más grande, pero con la misma convicción tampoco serviría.	Se debe concebir el contexto político para definir una estrategia, y anticiparse a los cambios.
Contexto internacional	Los paradigmas dominantes sobre las políticas a nivel internacional son fundamentales. Las expectativas de los promotores de las reformas en relación a que la mayor productividad en los sectores internacionalizados se difundiría al resto de la economía induciendo un rápido crecimiento económico, no se materializaron.	Se reconoce que la vinculación con el exterior, y la apertura son esenciales en el desarrollo del país. Se identifica la política exterior como un instrumento de desarrollo económico. Aylwin la política exterior como instrumento de fomento a la economía.	Suscripción de acuerdos comerciales como instrumentos de política exterior y de desarrollo.	Adopción de un modelo impuesto desde los Estados Unidos. Los tratados fueron muy positivos pero no impactaron lo que se esperaba. Algunos consideran que trajeron beneficios y otros escasos.	La suscripción de acuerdos fue un instrumento para anclar modelos. Falta aprovechar los tratados internacionales. No hay reducción de los espacios de política significativos.
Actores	El proceso de formación de políticas públicas se pueden entender como un intercambio y negociación entre los actores políticos. En la viabilidad es determinante los intereses, la motivación, las creencias y recursos de los actores involucrados. Se debe considerar el nivel de apoyo y el de oposición.	La referencia es al empresariado como el motor de desarrollo, baja mención de las Universidades. En Lagos hay un poco a los innovadores.	Ley del Lobby. Sectores fuertes aún muy protegidos.	Necesidad de gobernabilidad. No hay un liderazgo. Estado cooptado. Minerías hacen mucho Lobby, Sudamericana no dejó que se modificara la Ley de Cabotaje. En Chile se ha privilegiado el mundo económico sobre el político, lo que desde la visión técnica ha sido positivo. Las Universidades se volvieron negocios sin sentido.	
Liderazgo político	La influencia de los diferentes actores en las etapas de la política. Especialmente el presidencial. Es necesario que exista un liderazgo. Lo económico siempre estuvo por encima.	El liderazgo inicial era para la transición, al final de Frei y Lagos estabilidad y gobernabilidad, Bachelet señala un poco más la posibilidad de cambiar y Piñera crecimiento.	ProChile pasa a de Minecon a Minrel.	No sólo falta liderazgo entre la diversidad de instituciones públicas; no lo hay en el sector privado tampoco.	Tanto en los gremios como en el sector privado se percibe la convicción en la neutralidad. No hubo oposición al modelo.
Articulación político y técnico	En el éxito de la implementación de una APP es la construcción de una articulación entre los sectores políticos y el diseño que responda a las necesidades técnicas.	Priorización de lo técnico, bajar la inflación y controlar los agregados macroeconómicos.	Programa extremadamente específicos.	Equipos son presa de la inercia, cada uno esta en su tema. El Estado tiene un objetivo diferente y el sector privado ya no espera nada.	Baja articulación entre lo político y lo técnico.
Referencia	(Lahera, 2008a); (BID, 2006); (Murillo et al., 2008); (Meltsner, 1992); (Kingdom, 1995); (Valles, 2011); (Pasquino, 2011); (Ocampo, 2005); (Katz, 2008); (Olavarria, 2007); (Garretón, 2012); (Ossandón y Tironi, 2012); (Moulian, 1997).				

CONSIDERACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

DESCRIPCIÓN VARIABLE	LITERATURA	DISCURSOS	POLÍTICAS	ENTREVISTA	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
Contexto APP	La literatura considera que en materia de servicios el único camino es la APP, dada su especificidad y necesidad. Instrumento utilizado ampliamente en los países desarrollados.	El sector privado es llamado a cumplir con su deber en el desarrollo. Se reitera la acción pública privada desde Aylwin.	Existe participación en alguna iniciativas pero aún no estructuran una APP. Marcas sectoriales, arquitectura, biotecnología, etc.	Los empresarios en Chile siempre quieren que el capital lo arriesgue el Estado y si es exitoso, están dispuestas a participar. El Salmón fue un caso de éxito.	Es fundamental una APP, los prestadores de servicios y el Estado se necesitan mutuamente.
Estrategias cooperativas y competitivas	Ninguna de las partes debe terminar cooptada por la otra, garantizando autonomía. Las consideraciones sobre los costos deben ser asumidas por ambos sectores con temporalidades.	En algunos mensajes se señala la importancia que el sector privado también aporte, en particular a la I+D. Deben existir esfuerzos y costos compartidos en estas materias.	Coalición de Exportadores de Servicios (CES). ACTI. Clúster. ProChile se compromete a cofinanciar hasta un 60% de las actividades.	Elite trasplantada, rentista. La evaluación debe realizarse de reforma conjunta para eliminar factores estructurales. Débil calidad del actor empresarial.	La detección y evaluación debe ser conjunta de las necesidades. Las Pymes se han visto relegadas de los esfuerzos. El sector privado ha participado con poco riesgo compartido.
Referencias	(Hoeckman et al.; Haussmann, 2011); (Prieto, 2003); (Moguillansky y Devlin, 2009); (Rodrik, 1999, 2004); (Reinert, 1999); (Mangabeira 2010); (Laheza 2008); (H.J. Chang, 2004); (Rivas 2014); (BID,2014).				

CONSIDERACIONES SOCIALES Y CULTURALES					
DESCRIPCIÓN VARIABLE	LITERATURA	DISCURSOS	POLÍTICAS	RESULTADOS	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
Ideología dominante	Ningún país ha alcanzado estadios superiores de desarrollo sin participación del Estado. No hay tipos ideales, no hay ejemplo puro de neoliberalismo. Neoliberalismo postula la primacía de la libertad, por lo que intervenir el mercado contra la libertad del ser humano. Las políticas más eficaces de desarrollo son aquellas que conjugan los factores de la modernidad con los elementos sociales y culturales propios. Circuito cultural de la economía, creo una profunda convicción.	Los diferentes discursos sostienen que en lo esencial se debe mantener el modelo.	En general han tenido un corte más neutral, o al menos de horizontalidad.	Consenso en que el Estado debe intervenir de forma mínima. Subordinación de lo social a lo económico, con un concepto que incorpora naturalidad en la desigualdad. Sociedad con visión de corto plazo.	La concepción de Estado subsidiario penetró socialmente en todos los estratos. Desarrollar concepción que reconozca que la posibilidad para Chile de un mayor nivel de desarrollo debe pasar por un Estado más proactivo. Dificultad de emprender un modelo distinto sin cambios radicales. Se teme más la pérdida de consenso que la claridad de una dirección de políticas públicas. Obtener legitimidad discursiva (medios de comunicación).
Características de los actores	Como sociedad, sólo reproduce una forma de dominación cuyo motor es un empresariado no productivo, especulador y concentrado. El Estado debe invertir en I +D pero debe hacerlo con un empresariado moderno y emprendedor. La economía chilena es controlada por una pequeña y concentrada elite empresarial. La concepción neoliberal se ha vuelto dominante y hegemónica no sólo a nivel de las elites y sectores capitalistas sino que también ha logrado permear a todos los grupos sociales que viven en ella.	Los discursos incitan al empresariado a ser el motor del desarrollo permanentemente. En especial Aylwin y Frei.	Existen algunos incentivos pero aún siguen en manos del Estado principalmente.	Ausencia de burguesía con un proyecto país. Falta de empresariado que tome riesgos. La empresa chilena se caracteriza por una alta concentración económica y la existencia de una densa red en su elite. Baja innovación tecnológica a nivel empresarial. No es parte de estrategias de negocio.	El empresariado es poco innovador y adverso al riesgo. Es necesario incentivar y desarrollar una clase empresarial que enfrente competencia y que innove. No les gustan las certificaciones
Relación entre actores	La confianza determina el éxito de los procesos de implementación de políticas. El Estado debe arbitrar intereses entre diversos actores y priorizar con ausencia de recursos. El modelo neoliberal encuentra el individualismo "extremo".	La relevancia de la asociación público-privada.	Ausencia de asociatividad específica del sector offshoring, se desarrolla la línea de asociatividad del clúster. Se crean Consejo conjuntos para la exportación de servicios. Coalición de Exportadores de servicios. Asociatividad para la postulación a fondos públicos (Marcas Sectoriales, ProFo).	Es complejo asociarse por que nadie cree en el otro, y siempre nos vemos como competencia aunque sea en grandes mercados.	Baja confianza y de asociatividad. Hay que crear una cultura de la confianza y la asociatividad con una mirada de largo plazo. Es posible desde la selectividad. Obtener legitimidad discursiva (medios de comunicación).
Nivel de involucramiento de la sociedad	El nivel de participación de una sociedad construye no solo compromiso si no credibilidad. La gestión participativa es condición al desarrollo. Baja participación de las Universidades.	Siempre incitan a que es responsabilidad de todos el camino al desarrollo.	Bajo nivel de estrategias en todo ámbito, como transparencia o desarrollo de mecanismos de participación.	Poco conocimiento de los verdaderos empresarios en lo que dice a los Acuerdos. Sociedad individualista.	Es difícil en un tema tan complejo involucrar a la sociedad. Son necesarios los mecanismos de transparencia y evaluación permanentes.
Educación de la población/Capacitación . Alfabetización digital	Educación es un factor crítico en políticas productivas. La inversión en educación reditúa en esquemas de construcción de un país.	Existe en el mensaje presidencial una especial preocupación por la calidad del capital humano nacional, señalando la necesidad de mejorar sus capacidades, ya sea a través de capacitación laboral, idiomas, alfabetización digital u otros mecanismos.	Para subsanar el bajo número de profesionales preparados para ofrecer servicios de offshoring y su déficit en capacidades técnicas y lingüísticas, se propone la línea de acción relativa al desarrollo del capital humano.	Problemas de idioma. No hay capital humano en las instituciones públicas para poder implementarlas. Falta de inglés.	No hay capital humano para lograr el salto necesario. Es necesario estructurar las políticas de acuerdo al capital humano existente o transformarlo para un mayor plazo. Menos y mejores instrumentos de política pública.
Referencias	(Rodrik, 2004); (Rivas y Sierra, 2009); (Oszlak y Odonell, 1984); (Putnam, Leonardi y Nanetti, 1994); (Lahera, 2008); (Aninat et al., 2010); (Foxley, 2008); (Moguillansky y Devlin, 2010); (Marshall & Rodríguez, 2010); (Garretton, 2012); (Mangabeira, 2011); (Hoeckman et al, 2008); (Ossandón y Tironi, 2012); (Solimano, ; (Leyton,1997).				

CONCLUSIONES

Esta investigación realizó un análisis del rol del Estado en la planificación y orientación de las estrategias de desarrollo para el sector de los servicios exportables en Chile, con el fin de comprender la relación y las tensiones derivadas de la dicotomía entre la aspiración manifestada de diversificar la producción exportadora y, por otra parte, la subsistencia de una canasta poco diversificada y basada en materias primas con bajo valor agregado.

La literatura ha presentado suficiente evidencia de que la diversificación de las exportaciones es necesaria por diversas razones: i) contribuye a reducir la variabilidad de los términos del intercambio, ii) disminuye los efectos de las crisis externas, iii) es esencial en la transformación productiva, iv) tiende a potenciar la incorporación de conocimiento; y v) puede ayudar a crear nuevas ventajas comparativas. Para la Cepal, estas ventajas comparativas se adquieren “mediante la incursión en nuevos campos de actividad, a partir de un proceso de aprendizaje vinculado a la experiencia productiva directa y a la inversión en capital físico y humano y en el desarrollo institucional. Ello implica que para evitar el desgaste de sus ventajas, tanto naturales como adquiridas, los países deben invertir en su diversificación productiva y exportadora, intentando capturar antes que otros los beneficios que acarrea el hecho de incursionar en nuevos productos y mercados” (Cepal, 2008, p. 92).

Asimismo, los efectos de las exportaciones en el desarrollo económico se relacionan estrechamente con su contenido de valor agregado. Esto significa que los productos con calidad superior y más innovación incorporada tendrán mejor valoración por parte de los compradores, lo que aumentará su disposición a pagar un precio mayor. El valor agregado redundará en mayores salarios y utilidades, y en mejor calidad de vida (Aiginger, 2001). Esto no necesariamente depende de altos grados de procesamiento industrial, pero sí involucra un mayor contenido de conocimientos.

Aquellas economías que han logrado diversificar y agregar valor lo han hecho a través de programas que contienen políticas públicas, es decir, con intervención del Estado, tal y como como se mostró en el Capítulo I. Además, la evidencia demuestra que aquellos países que

implementaron una política agresiva de desarrollo de industria de servicios hoy cosechan los beneficios del incremento del comercio de éstos, como ocurre con China, Corea del Sur, India y Singapur entre otros (F. Prieto et al., 2011).

Chile ha realizado esfuerzos limitados para la promoción de las exportaciones de servicios, como se analiza en los Capítulos II y IV, y no ha logrado impulsar este sector para diversificar la matriz. La realidad es que, más allá de la negociación de acuerdos de libre comercio, los esfuerzos han sido modestos y muy recientes.

Esta serie de obstáculos para el desarrollo estaba en la consciencia de los líderes del país desde el retorno a la democracia. En los discursos presidenciales del 21 de mayo, que se revisan en el Capítulo IV, queda en evidencia que existía claridad sobre lo fundamental que son la diversificación y la agregación de valor para avanzar como país.

La estrategia de desarrollo de Chile se ha orientado al sector externo de manera importante y de forma temprana en la región. A mediados de los años 70, Chile fue de los primeros países que abrió su economía de forma unilateral en respuesta al modelo ISI. En este escenario, el papel del Estado pasó a ser diametralmente diferente, las empresas públicas se privatizaron y se introdujeron reformas regulatorias que redujeron la posición dominante del Estado en diversos sectores. Es decir, se le asignó un papel subsidiario y muy acotado.

En la continuidad de esta estrategia la política comercial jugó un papel fundamental. La apertura unilateral que se dio durante la dictadura tuvo permanencia en democracia a través de una apertura concertada, pero que seguiría en la misma senda. Así, las exportaciones alcanzaron un nivel significativo en los ingresos del país. Durante todo ese periodo es posible observar un mayor dinamismo en materia de bienes, a diferencia de lo que podemos ver en servicios, donde la situación es más bien modesta. Si bien hay un incremento en el comercio de servicios básicos similar al de los países de ingreso medio en áreas como el transporte marítimo y aéreo, o de servicios de *retail*, no es posible afirmar que haya un incremento de gran escala o una tendencia a la alza, como la que presentaron los países asiáticos. Es más, la tendencia no es suficiente para modificar la canasta exportadora, cuya composición se ha mantenido estable por más de 10 años

y donde los servicios representan menos del 15% del total. En términos generales, Chile es responsable de menos del 1% del comercio mundial en bienes y menos del 0,3% en servicios.

Aquí es donde surge la pregunta con la que se dio inicio a este trabajo: por qué la imposibilidad, pese a existir un diagnóstico, de modificar la canasta exportadora chilena. Los resultados obtenidos en esta investigación surgen del análisis del discurso sostenido por informantes clave respecto del rol que le correspondía al Estado en el desarrollo de la industria productora de servicios después del retorno a la democracia, apuntando a conocer la percepción y los fundamentos teóricos e ideológicos que sostienen las estrategias estatales de fomento. Esto se hizo a través del estudio de las políticas públicas implementadas, así como de los programas de fomento para el sector servicios que no llegaron a materializarse, con el objetivo de representar los instrumentos utilizados, a partir tanto del conocimiento de sus directrices generales como de la conceptualización que incorporaron en su elaboración.

Las entrevistas se realizaron a una serie de informantes de los sectores público y privado, así como de organismos internacionales, académicos y no gubernamentales. La selección se basó en la vinculación y conocimiento de estas personas sobre el tema de los servicios o de políticas de desarrollo productivo en Chile. La muestra tiene un sesgo hacia el sector público y principalmente a los ministerios de Relaciones Exteriores, Economía y Hacienda. Ello, debido a que la pregunta pretendía comprender por qué no se diseñaron, utilizaron o consideraron estrategias más agresivas desde las distintas administraciones, ya que había una profunda consciencia de que la falta de complejidad en las canastas exportadora y productiva del país era insuficiente para alcanzar mejores empleos, mayor equidad y calidad de vida. Estas matrices generarían cada vez más diferencias sociales entre los retornos al capital y los pagos al empleo.

El resultado de las entrevistas, en conjunto con el marco analítico del capítulo III, permitió identificar tres planos superpuestos, en una jerarquía que va de problemas macro y de mayor amplitud, a aspectos más técnicos y reglamentarios.

En el primer plano se han agrupado las consideraciones sobre doctrinas económicas y culturas empresariales. Este punto nos remite a dos razones: por un lado, la penetración de un modelo neoliberal con una concepción de Estado subsidiario incrustado en todos los niveles de la

sociedad. Se trata de un Estado que ha promovido de forma limitada la industria de servicios como consecuencia del predominio de ideologías o filosofías políticas que privilegian la mínima intervención estatal, cuando, por el contrario, el impulso del sector la requiere de modo importante. La segunda razón, de primer orden, es la existencia de una clase empresarial que no ha tenido la fuerza para modificar los patrones productivos y exportadores. Ello es consecuencia de diversos factores: uno de ellos es que la explotación de los recursos naturales genera suficiente renta, a través de actividades de bajo valor agregado. Además, este grupo empresarial ha mostrado poca o nula capacidad de asociatividad para generar demandas en aquellas políticas que pueden apoyar al sector servicios. Todo, en el marco de una construcción de sociedad que muestra una enorme desconfianza entre las personas.

El segundo plano aborda consideraciones sobre la especificidad en la industria de servicios y los aspectos económicos asociados. En una primera instancia, es indiscutible que en el corto plazo los servicios resultan menos rentables respecto del desarrollo de alternativas como la industria agrícola o minera. En un país cuya mirada de política está estrechamente relacionada con los períodos electorales, es complejo pensar que se implementen estrategias cuyos resultados serían notorios en plazos mayores.

Aunado a lo anterior, existe un alto desconocimiento del sector servicios y sus potencialidades, en particular respecto de aquellos de mayor complejidad, lo que explica, de alguna manera, el bajo esfuerzo en el apoyo a este sector. A su vez, esta falta de comprensión puede explicarse por las siguientes razones: la reciente irrupción de los servicios en el mundo comercial, la coexistencia de aquellos en un mundo diseñado y estructurado para los bienes, y la dificultad metodológica que hay para medirlos.

Ante la visión de corto plazo y el desconocimiento respecto del sector servicios, la situación se agudiza por la falta de coordinación institucional en Chile para abordar el tema. Esta ausencia ha hecho que los programas sean dispersos, que tengan recursos divididos y que presenten poca continuidad. Corfo y ProChile no cuentan con estructuras institucionales de coordinación y ésta se encuentra sustentada más bien en la voluntad de personas y sus buenas o malas relaciones con otros. Asimismo, existe una primacía de Hacienda en las decisiones de política económica, bajo una marcada visión de no intervención en los procesos productivos. Un

ejemplo ilustra este último aspecto: a pesar de que el propio sector privado ha identificado que en el SII y el SNA se encuentran los principales obstáculos, las trabas no han sido removidas.

En este mismo plano se reconoce como una desventaja la situación de lejanía y aislamiento de Chile y el reducido tamaño de su mercado. En otro aspecto, la escasez de mano de obra calificada está diagnosticada como uno de los obstáculos de desarrollo de un sector que es intensivo en capital humano.

Finalmente, se identifica un bajo impacto de la apertura, proceso en el que se confió casi mágicamente como una opción para que los servicios alcanzaran mercados externos, a lo que se suma la ausencia de un sistema de acción público-privado.

Entre las consideraciones económicas, la política de no intervención cambiaria fue un pilar más de la severidad del modelo, que se conjugó con la volatilidad que ha afectado históricamente a las empresas para alcanzar terceros mercados. La estructura impositiva también ha sido un impedimento, en particular debido a la doble tributación. No es todo: la exportación de servicios no puede descontar impuestos con la misma facilidad que los bienes, pues necesita el registro del SNA, en circunstancias que muchos servicios no son contabilizados como exportación.

El último plano revisa consideraciones sobre políticas, instrumentos y sectores en específico orientado hacia los servicios. ProChile y Corfo son objeto de profundas críticas, que en muchos casos están vinculadas con el primer plano analizado, es decir, aquel asociado a la doctrina económica y la cultura empresarial. ProChile tiene un área dedicada a los servicios con muy escaso presupuesto -en promedio, un millón de dólares anuales-, y que surge apenas en 2006. Sus programas claramente son insuficientes y de poco alcance, pero lo más relevante es que están definidos por la demanda y no por un criterio de desarrollo. El sector privado tiene en su mayoría una percepción positiva, pero a nivel de los individuos, no respecto de los apoyos concretos o de las políticas implementadas. Corfo implementó algunas estrategias, pero con escasa continuidad. En conjunto con el Consejo Nacional de Innovación estuvo más involucrado en la implementación de algunos proyectos de mayor alcance, que no tuvieron impacto o continuidad. Entre estos programas, el Clúster de Servicios Globales fue el más representativo,

pero en junto con el resto de las iniciativas no ha logrado modificar el panorama de manera relevante. Este programa se terminó con el cambio de gobierno entre la Presidenta Michelle Bachelet y el Presidente Sebastián Piñera, y su fin deja ver la poca capacidad de autocrítica y la falta de verdadero análisis: el único diagnóstico es que el cambio de Gobierno lo eliminó y que por ello no se pudo seguir con la experiencia, si bien se cree que hubiese sido exitoso. Al día de hoy no existe un instrumento de evaluación del clúster para confirmar o no esta percepción.

El análisis sectorial arrojó más resultados respecto de los servicios profesionales, ya que los ingenieros y los arquitectos tuvieron en su momento claridad sobre la importancia de llegar a otros países. En general, las causas del fracaso de estas experiencias obedecen a temas evidenciados en los planos anteriores.

Finalmente, existe una serie de recomendaciones que se presentan a continuación, y que abordan aspectos que van desde lo macro a lo micro:

- Se reconoce que el modelo ha penetrado las diferentes capas sociales y que el tamaño del Estado imposibilita generar políticas industriales agresivas que pueden causar profundos desacuerdos. Por ello se ha sugerido un “pacto con el gran capital” sobre cómo el país logra diversificarse y agregar valor, es decir, para que lo que le conviene a Chile sea de interés de ese sector y le traiga beneficios. Dicho de otra manera, promover y orientar a las pequeñas empresas requiere de muchos recursos y es más difícil internacionalizarlas, por lo cual es posible condicionar la ayuda a las grandes de tal manera que las pequeñas vayan “colgadas” de las mismas.
- El Gobierno debe crear estrategias e intervenir. El debate es si esto debe hacerse con políticas de promoción verticales o no. Para algunos entrevistados, con grandes lineamientos sería suficiente y esto no tendría que atentar contra el modelo; para otros, la intervención debe fomentar directamente la creación de nuevos sectores o el desarrollo de servicios que contribuyan en las áreas donde hay ventajas comparativas, en el caso chileno la de los recursos naturales. Si el Estado no eligiera ganadores, no se desarrollarían sectores. Un ejemplo de ello es Internet y la decisión del Pentágono de impulsar el desarrollo de la red.

- Para avanzar a mejores modelos de políticas de fomento de los servicios, hay que plantear mayores ambiciones. Se debe contar con una ley que defina la modificación de la canasta como prioritaria y que determine una institucionalidad coordinada, con los recursos necesarios. ProChile debería ser parte del Ministerio de Economía y de un plan de desarrollo de industria interno, y dejar de responder sólo a la demanda. Asimismo, se requiere otorgar empoderamiento a ProChile para eliminar algunas fallas sistémicas, así como desarrollar capacidad empresarial y de diseño de estrategias de marketing internacional. Corfo, CIE y ProChile son tres entidades que deberían fortalecer su coordinación.
- Hay que incentivar las certificaciones internacionales y apoyar su difusión para que los prestadores de servicios las comprendan y puedan utilizarlas.
- El sector financiero debe elevar su comprensión de los servicios de mayor complejidad, para que existan incentivos al emprendimiento.
- La asociatividad público-privada es una urgencia para el país, estructurada de tal manera que haya riesgos compartidos y en áreas de interés nacional.
- Los servicios turísticos deben ser fomentados y se puede dar una definición del tipo de turismo que el país aspira a posicionar en el mundo, así como un impulso al capital humano necesario para impulsar esta actividad.

Finalmente, este trabajo propone nuevos caminos de investigación respecto de los ya establecidos en la literatura de los servicios:

- La necesidad de generar consciencia de establecer políticas de promoción de desarrollo con una concepción de largo plazo, como la alternativa para poder modificar las matrices exportadora y productiva del país.
- El analizar cada uno de los sectores con mayor profundidad y relevancia para el país.
- Detectar las oportunidades regionales del país y sus potencialidades en servicios, así como los efectos de su integración a encadenamientos regionales en esta área.
- El estudio de posibles alianzas público-privadas.

GLOSARIO

ACE	Acuerdo de Complementación Económica
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AOA	Asociación de Oficinas de Arquitectos
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
APP	Alianza público-privada
APPI	Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CCS	Cámara de Comercio de Santiago
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CES	Coalición de exportadores de servicios
CGV	Cadenas Globales de Valor
CIE	Comité de Inversión extranjera
CIU	Clasificación Internacional Industrial Uniforme
CNIC	Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad
Corfo	Corporación de Fomento de la Producción
CPC	Clasificación Central de Productos
CUT	Central Unitaria de Trabajadores
Direcon	Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales
EEUU	Estados Unidos de América
EFTA	Asociación Europea de Libre Comercio
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
IED	Inversión Extranjera Directa
ISG	Industria de servicios globales

ISI	Industrialización por sustitución de importaciones
ISP	Instituto de Salud Pública
Mercosur	Mercado Común del Sur
NMF	Nación más Favorecida
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPE	Organismos de Promoción de Exportaciones
PECC	Consejo de Cooperación Económica en el Pacífico
PED	País en desarrollo
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	País menos adelantado
PYME	Pequeña y mediana empresa
PYMEX	Pequeña y mediana empresa exportadora
SA	Sistema Armonizado de Clasificación Arancelaria
SAG	Servicio Agrícola y Ganadero
SII	Servicio de Impuestos Internos
SNA	Servicio Nacional de Aduanas
STRI	Índice de restricciones al comercio de servicios
TIC	Tecnologías de la información y comunicaciones
TISA	Acuerdo sobre Comercio de Servicios
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TPP	Acuerdo Transpacífico
UE	Unión Europea

UNCTAD

Conferencia de Naciones Unidas para el
Comercio y el Desarrollo

URSS

Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

REFERENCIAS

Libros y capítulo de libros

- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. (2005). Institutions as a fundamental cause of long-run growth. In P. Aghion & S. Durlauf (Eds.), *Handbook of economic growth* (Vol. 1, pp. 385-472). The Netherlands: North Holland.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Madrid: Deusto.
- Agosin, M., & Ffrench-Davis, R. (1999). La liberalización comercial y el crecimiento: experiencias recientes en América Latina. In R. Ffrench-Davis (Ed.), *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina* (pp. 29). Santiago: McGraw-Hill Interamericana/Cepal.
- Amsden, A. H. (1992). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Arriagada, I. (2007). Abriendo la caja negra del sector servicios en Chile y Uruguay. In M. A. Gutiérrez (Ed.), *Género familia y trabajo: rupturas y continuidades. Desafíos para la investigación política* (pp. 23-47). Buenos Aires: CLACSO.
- Atria, F., Larraín, G., Benavente, J. M., Couso, J., & Joignant, A. (2013). *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público*. Santiago Debate.
- Bell, D. (1976). *El advenimiento de la sociedad post-industrial: un intento de prognosis social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bielschowsky, R. (1998). Cincuenta años del pensamiento de la Cepal: una reseña. In Cepal (Ed.), *Cincuenta años del pensamiento de la Cepal: textos seleccionados* (pp. 9-61). Santiago: Fondo de Cultura Económica/Cepal.
- Birkland, T. (2005). *An Introduction to The Policy Process: Theories, Concepts, And Models of Public Policy Making*. New York: ME Sharpe.
- Bosworth, B., & Triplett, J. (2004). *Productivity in the US services sector: New sources of economic growth*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1972). *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Castillo, M. (2008). La industria global de servicios: oportunidades para Chile. In J. Leiva & M. Castillo (Eds.), *Globalización económica: oportunidades y desafíos para Chile*. Santiago: Chile 21 - Corfo.
- Cattaneo, O., Gereffi, G., & Staritz, C. (2010). *Global value chains in a postcrisis world: a development perspective*. Washington D.C.: World Bank Publications.
- Clark, C. (1941). *The conditions of economic progress*. London: Macmillan.
- Crouch, C. (2011). *The strange non-death of neo-liberalism*. London: Polity.
- Cypher, J., & Dietz, J. (2008). The initial structural transformation. In J. Cypher & J. Dietz (Eds.), *The Process of Economic Development* (pp. 271-307). London: Routledge.
- Chang, H.-J. (2003). Rethinking Development Economics: An Introduction. In H. J. Chang (Ed.), *Rethinking Development Economics* (pp. 1-18). London: Anthem Press.
- Chang, H.-J. (2004). *Retirar la escalera: la estrategia del desarrollo en perspectiva histórica* (Vol. 188). Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Chenery, H., Syrquin, M., & Elkington, H. (1975). *Patterns of development, 1950-1970* (Vol. 3). London: Oxford University Press.
- DeLeon, P. (2006). The historical roots of the field. In M. Moran, M. Rein & R. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 39-57). Oxford: Oxford University Press.
- Devlin, R. (2014). Diálogo público-privado en la era de nuevas políticas industriales de América Latina. In R. Devlin, O. Echeverría & J. L. Machinea (Eds.), *América Latina en la era de la globalización. Ensayos en honor de Enrique V. Iglesias*. Madrid: CAF Banco de Desarrollo de América Latina.
- Devlin, R., & Moguillansky, G. (2010). *Alianzas publico-privadas: para una nueva visión estratégica del desarrollo* (Vol. 108). Santiago: Cepal.
- Dewey, J. (1927). *The public and its problems: An essay in political inquiry*. Pennsylvania: Penn State Press.
- Dutt, A., & Ros, J. (2008). *International handbook of development economics*. London: Edward Elgar Publishing.
- Elms, D. K., & Low, P. (2013). Global value chains in a changing world.
- Estay, J., & Caputo, O. (2008). *La inserción de América Latina en la economía internacional*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Evans, P., & Sewell, W. (2013). The Neoliberal Era: Ideology, Policy, and Social Effects. In P. Evans & W. Sewell (Eds.), *Social Resilience in the Neo-Liberal Era* (Vol. 2013, pp. 35-68). Cambridge: Cambridge University Press.
- Fazio, H. (2007a). *El mundo y la globalización en la época de la historia global*. Santiago: Siglo del Hombre Editores.
- Ffrench-Davis, R. (1999). *Macroeconomía, Comercio, Finanzas: para Reformar las Reformas en América Latina*. Santiago: McGraw-Hill Interamericana.
- Ffrench-Davis, R. (2002b). *Economic reforms in Chile: from dictatorship to democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Ffrench-Davis, R. (2005). *Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*. Santiago: Cepal.
- Ffrench-Davis, R., Muñoz, O., & Palma, J. G. (1995). The Latin American economies, 1950-1990. In L. Bethell (Ed.), *Latin America. Economy and Society since 1930*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Filgueira, F. (2009). *El desarrollo maniatado en América Latina: Estados superficiales y desigualdades profundas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Foxley, A. (2012). *Desafíos post crisis en América Latina*. Santiago: CIEPLAN - Uqbar Editores.
- Fuchs, V. R. (1965). *The Growing Importance of the Service Industries*. Cambridge: NBER - UMI.
- Fuchs, V. R. (1968). *The service economy*. Cambridge: NBER.
- Garretón, M. A. (1989). *La posibilidad democrática en Chile*. Santiago: Flacso.
- Garretón, M. A. (2012). *Neoliberalismo Corregido y Progresismo Limitado: los gobiernos de la Concertación en Chile 1990-2010*. Santiago: Editorial Arcis y CLACSO.
- Gomes, C., & Mangabeira, R. (1998). *Una alternativa práctica al neoliberalismo*. Madrid: Océano.
- Goode, W. (2007). *Dictionary of trade policy terms* (Vol. 4). Cambridge: WTO - Cambridge University Press
- Hachette, D. (2001). La reforma comercial. In F. Larraín & R. Vergara (Eds.), *La transformación económica de Chile* (pp. 294 - 338). Santiago: CEP.
- Hall, P. (1986). *Governing the economy: The politics of state intervention in Britain and France*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Heilbrun, J. (2011). Baumol's cost disease. In R. Tyowse (Ed.), *A handbook of cultural economics*. UK: Edward Elgar
- Hoekman, B., Mattoo, A., & English, P. (2002). *Development, trade, and the WTO: a handbook* (Vol. 1). Washington D.C.: World Bank Publications.
- Hogan, P., Keesing, D., & Singer, A. (1991). *The role of support services in expanding manufactured exports in developing countries* (Vol. 28). Washington D.C.: World Bank
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy-Policy Cycles and Policy Subsystems*. Ontario: Oxford University Press.
- Knoepfel, P. (2007). *Public policy analysis*. Bristol: The Policy Press.
- Kohli, A. (2004). *State-directed development: political power and industrialization in the global periphery*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kraft, M., & Furlong, S. (2004). *Public policy. Politics, Analysis, and Alternatives*. Washington D.C.: CQ Press.
- Krugman, P. (2012). La política comercial en los países en vías de desarrollo *Economía Internacional* (pp. 264-274). Madrid: Pearson.
- Kuznets, S., & Murphy, J. (1966). *Modern economic growth: Rate, structure, and spread*. New Haven: Yale University Press
- Lagos, R. (2000a). Discurso del Presidente de la República Ricardo Lagos en el Parque Forestal. 12 de marzo de 2000. In E. Ortega & C. Moreno (Eds.), *¿La Concertación Desconcertada? Reflexiones sobre su historia y futuro*. Santiago: LOM.
- Lagos, R. (2014). El cientista social de las políticas públicas de América Latina. In R. Devlin, O. Echeverría & J. L. Machinea (Eds.), *América Latina en la era de la globalización. Ensayos en honor de Enrique V. Iglesias* (pp. 147). Madrid: CAF Banco de Desarrollo de América Latina.
- Lahera, E. (2008b). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Lindblom, C. (1965). *The intelligence of democracy: Decision making through mutual adjustment*. New York: Free Press
- Low, P. (2013). The role of services in global value chains. In D. Elms & P. Low (Eds.), *Global value chains in a changing world*. Geneva: WTO.
- Luna, M. (1989). *Comercio de servicios: contribuciones al debate internacional*. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- Mangabeira, R. (2010). *La alternativa de la izquierda*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Mangabeira, R. (2011). *La reinención del libre comercio*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- March, J., Olsen, J., & Christensen, S. (1976). *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universitetsforlaget Bergen.
- Marx, K. (1947). *El capital. Crítica de la economía política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Mauro, P. (1996). *The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Meller, P., & Gana, J. (2014). Perspectiva de la innovación tecnológica latinoamericana. In P. Meller (Ed.), *Estrategias de Desarrollo y Economía. Perspectiva de la innovación tecnológica latinoamericana* Santiago: CIEPLAN.
- Moran, T., Graham, E., & Blomström, M. (2005). *Does foreign direct investment promote development?* Washington D.C.: Peterson Institute.
- Muñoz, O. (1993). *Hacia el Estado regulador*. Santiago: CIEPLAN.
- Muñoz, O., Álvarez, C., Agosin, M., Benavente, J. M., Dini, M., & Jiménez, L. (2009). *Desarrollo Productivo en Chile: La Experiencia de Corfo entre 1990 y 2009*. Santiago: Corfo - FLACSO Chile.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O. (2010). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*. Buenos Aires: CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- Palma, G. (2003). Latin America during the second half of the twentieth century. In H. J. Chang (Ed.), *Rethinking development economics*. London: Anthem.
- Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México D.F.: FLACSO Mexico.
- Pasquino, G. (2011). *Nuevo curso de ciencia política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- Peterson, J. (2003). *Policy networks*. Vienna: Institute for Advanced Studies Vienna.
- Prieto, F. (2000). The GATS, sub-regional agreements and the FTAA: How much is left to be done. In S. Stephenson (Ed.), *Services Trade in the Western Hemisphere: Liberalization, Integration and Reform*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Prieto, F., Sáez, S., & Goswami, A. (2011). The Elusive Road to Service Export Diversification: The Case of Chile. In A. Goswami, A. Mattoo & S. Sáez (Eds.), *Exporting Services: A developing countries perspective* (pp. 309-360). Washington D.C.: World Bank.
- Putnam, R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. Y. (1994). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton university press.
- Ravallion, M. (1999). Las líneas de pobreza en la teoría y en la práctica. In J. Carpió & I. Novacovsky (Eds.), *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, Argentina.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. London: Open University Press.
- Riddle, D. (1986). *Service-led growth: the role of the service sector in world development*. New York: Praeger.
- Rivas, G., & Sierra, P. (2009). "Chile puede": el desarrollo de nuevas industrias en Chile: los casos del cine y la biotecnología. In O. Muñoz (Ed.), *Desarrollo productivo en Chile : la experiencia de Corfo entre 1990 y 2009*. Santiago: Catalonia.
- Rodrik, D. (2003). Institutions, integration, and geography: In search of the deep determinants of economic growth. In D. Rodrik (Ed.), *In Search of Prosperity: Analytic Country Studies on Growth*. Princeton: Princeton University Press.
- Rodrik, D. (2004a). Estrategias de desarrollo para el nuevo siglo. In Cepal (Ed.), *El desarrollo económico en los albores del siglo XXI* (pp. 89-124). Bogotá: Cepal/Alfaomega.
- Rodrik, D. (2009). *Growth after the Crisis*. Washington D.C.: World Bank.
- Rostow, W. (1961). *Las etapas del crecimiento económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Simon, H. (1988). *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos de toma de decisiones en las organizaciones administrativas*. Buenos Aires: Aguilar.
- Smith, A. (1958). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- Smith, A. (2010). *Teoría de los sentimientos morales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Stigler, G. (1956). *Trends in employment in the service industries*. Cambridge: NBER Books.
- Tarassiouk, A. (2007). Estado y desarrollo. Discurso del Banco Mundial y una visión alternativa. In G. Vidal & A. Guillén (Eds.), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización: Homenaje a Celso Furtado* (pp. 45-63). Buenos Aires: CLACSO.
- Touraine, A. (1969). La sociedad programada y su sociología *La Sociedad Post-industrial* (pp. 5-30). Barcelona: Ariel.
- Urquidí, V. (2005). *Otro siglo perdido. Las políticas de desarrollo en América Latina (1930-1950)*. México: Colegio de México, FCE.
- Vallès, J. (2011). *Ciencia política*. Barcelona: Ariel.
- Wade, R. (1990). Industrial policy in East Asia: Does it lead or follow the market. In G. Gereffi & D. Wyman (Eds.), *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia* (pp. 231-266). Princeton: Princeton University Press.
- Williamson, J. (1990). What Washington means by policy reform. In J. Williamson (Ed.), *Latin American adjustment: How much has happened* (pp. 7-20). Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics.

Artículos de revista

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2001). A theory of political transitions. *American Economic Review*, 91(4), 938-963.
- Adam, S., & Kriesi, H. (2007). The network approach. *Theories of the policy process*, 2, 189-220.
- Agosin, M. (1999). Comercio y crecimiento en Chile. *Revista de la CEPAL*, 68, 79-100.
- Agosin, M., & Ffrench-Davis, R. (1993). La liberalización comercial en América Latina. *Revista de la CEPAL*(50), 41-62.
- Agosin, M., & Ffrench-Davis, R. (1994). Liberalización comercial y desarrollo en América Latina. *Nueva Sociedad*, 133, 54-71.
- Álvarez, R., & Crespi, G. (2000). Efecto de las políticas de fomento en el dinamismo exportador chileno. *El trimestre económico*, 62(268(4)), 557-577.
- Amin Gutiérrez de Piñeres, S., & Ferrantino, M. (1997). Export diversification and structural dynamics in the growth process: The case of Chile. *Journal of development Economics*, 52(2), 375-391.

- Anwar, S., & Sam, C.-Y. (2008). Services sector growth in Singapore. *Singapore Management Review*, 30(2), 19-33.
- Arndt, H. (1981). Economic development: a semantic history. *Economic Development and Cultural Change*, 29(3), 457-466.
- Bach, P. (2005). El sector servicios y la circulación del capital: una hipótesis. *Lucha de clases. Revista marxista de teoría política.*, 5.
- Barngrover, C. (1963). The Service Industries in Economic Development: A Note. *American Journal of Economics and Sociology*, 22(3), 331-334.
- Baumol, W. J. (1967). Macroeconomics of unbalanced growth: the anatomy of urban crisis. *The American Economic Review*, 57(3), 415-426.
- Baumol, W. J., & Bowen, W. G. (1965). On the performing arts: the anatomy of their economic problems. *The American Economic Review*, 55(1/2), 495-502.
- Berry, L. (1980). Services marketing is different. *Business*, 30(3), 24-29.
- Bhagwati, J. (1984). Why are services cheaper in the poor countries? *The Economic Journal*, 94, 279-286.
- Bhagwati, J. (1988). Export-Promoting Trade Strategy. *Research Observer*, 27-57.
- Bhagwati, J., Panagariya, A., & Srinivasan, T. (2004). The muddles over outsourcing. *Journal of Economic Perspectives*, 18(4), 93-114.
- Bielschowsky, R. (2009). Sesenta años de la Cepal: estructuralismo y neoestructuralismo. *Revista de la CEPAL*, 97, 173-194.
- Bosworth, B., & Triplett, J. E. (2007). The early 21st century US productivity expansion is still in services. *International Productivity Monitor*, 14, 3.
- Browning, H., & Singelmann, J. (1978). The emergence of a service society: the significance of the sectoral transformation of the US labor force. *Politics and Society*, 8(3), 481-509.
- Brynjolfsson, E., & Hitt, L. (2000). Beyond computation: Information technology, organizational transformation and business performance. *The Journal of Economic Perspectives*, 23-48.
- Clairmonte, F., & Cavanagh, J. (1986). Las empresas transnacionales y los servicios: la última frontera. *Comercio Exterior*, 36(4), 291-306.
- Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *economica*, 4(16), 386-405.
- Coll-Hurtado, A., & Córdoba y Ordóñez, J. (2006). La globalización y el sector servicios en México. *Investigaciones geográficas*(61), 114-151.

- Contreras, D. (1996). Pobreza y desigualdad en Chile: 1987-1992. Discurso, metodología y evidencia empírica. *Estudios Públicos*, 64(57-94).
- Cowan, K., & De Gregorio, J. (1996). Distribución y pobreza en Chile: ¿Estamos mal? ¿Ha habido progresos? ¿Hemos retrocedido? *Estudios Públicos*, 64, 26-56.
- Chang, H.-J., Park, H.-J., & Yoo, C. G. (1998). Interpreting the Korean crisis: financial liberalisation, industrial policy and corporate governance. *Cambridge Journal of Economics*, 22(6), 735-746.
- Chang, H. J., & Lin, J. (2009). Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantages or Defy it? *Development Policy Review*, 27(5), 483-502.
- de Gregorio, J. (2005). Crecimiento económico en Chile: evidencia, fuentes y perspectivas. *Estudios Públicos*(98), 19-86.
- Devlin, R., & Moguillansky, G. (2009). Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo. *Revista de la CEPAL*, 97, 97-116.
- Easterly, W., & Levine, R. (2003). Tropics, germs, and crops: how endowments influence economic development. *Journal of monetary economics*, 50(1), 3-39.
- Esquivel, G., & Larraín, F. (1999). América latina frente a la crisis asiática. *Estudios Públicos*, 73, 5-30.
- Evans, P. (1996). Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. *World development*, 24(6), 1119-1132.
- Fajnzylber, F. (1992). Industrialización en América Latina. De la caja negra al casillero vacío. *Nueva Sociedad*, 118, 21-28.
- Fazio, H. (2007b). Globalización y desarrollo: ¿Cómo opera la correlación? *Análisis Político*, 20(60), 91-116.
- Ffrench-Davis, R. (2002a). Chile, entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. *Revista de Economía Política*, 22(4), 88.
- Fisher, A. (1939). Production, primary, secondary and tertiary. *Economic Record*, 15(1), 24-38.
- Francois, J., & Hoekman, B. (2010). Services trade and policy. *Journal of Economic Literature*, 48(3), 642-692.
- Francois, J., & Reinert, K. (1996). The role of services in the structure of production and trade: stylized facts from a cross-country analysis. *Asia-Pacific Economic Review*, 2(1), 35-43.
- Gereffi, G., Humphrey, J., & Sturgeon, T. (2005). The governance of global value chains. *Review of international political economy*, 12(1), 78-104.

- Glückler, J., & Hammer, I. (2010). A pragmatic service typology: capturing the distinctive dynamics of services in time and space. *The Service Industries Journal*, 31(6), 941-957.
- Guillén, H. (2008). Políticas y estrategias de desarrollo en América latina y Asia (primera parte). *Realidad Económica*, 236, 38-66.
- Hansda, S. (2001). Sustainability of Services-Led Growth: An Input Output Analysis of the Indian Economy. *Reserve Bank of India Occasional Paper*, 22(1), 2.
- Harding, T., & Javorcik, B. (2011). Roll Out the Red Carpet and They Will Come: Investment Promotion and FDI Inflows. *The Economic Journal*, 121(557), 1445-1476.
- Hausmann, R., Hwang, J., & Rodrik, D. (2007). What you export matters. *Journal of economic growth*, 12(1), 1-25.
- Hausmann, R., & Rodrik, D. (2003). Economic development as self-discovery. *Journal of development Economics*, 72(2), 603-633.
- Hernández, R. (2012). Hacia un nuevo enfoque de política industrial en América Latina. *Boletín Informativo Technit*(Retos y realidades del crecimiento industrial), 95-105.
- Hill, P. (1977). On goods and services. *Review of Income & Wealth*, 23(4), 315-338.
- Iglesias, E. (2006). El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 90, 7-16.
- Jacobsen, G. (2013). Do economic conditions influence environmental policy? Evidence from the US Senate. *Economics Letters*, 120(2), 167-170.
- Kahn, M., & Matsusaka, J. (1997). Demand for environmental goods: Evidence from voting patterns on California initiatives. *Journal of Law and Economics*, 40(1), 137-174.
- Katouzian, M. (1970). The development of the service sector: a new approach. *Oxford Economic Papers*, 22(3), 362-382.
- Katz, J. (2006). Cambio estructural y capacidad tecnológica local. *Revista de la CEPAL*, 89, 59-73.
- Kerner, D. (2003). La Cepal, las empresas transnacionales y la búsqueda de una estrategia de desarrollo latinoamericana. *Revista de la CEPAL*, 79, 85-99.
- Knoke, D. (1990). Networks of political action: Toward theory construction. *Social forces*, 68(4), 1041-1063.
- Kohli, A. (2009). Estado y desarrollo económico. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 12, 7-29.

- Krikorian, M. (2010). La hiperinflación de 1989/90. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 7(40), 533-546.
- Lahera, E. (2008a). Economía política de las políticas públicas. *Economía*, 1(2), 34-51.
- Masi, A. (2013). El impacto de la dimensión económica sobre los liderazgos presidenciales. El caso de Raúl Alfonsín (1983-1989). *Historia Actual Online*(31), 159-170.
- Mertz, O. (1984). Adam Smith: los conceptos de naturaleza humana y gobierno en la teoría de los sentimientos morales. *Revista Ciencia Política*, 6(1), 55-75.
- O'Donovan, D., & Rios-Morales, R. (2006). ¿Pueden los países de América Latina y el Caribe emular el modelo irlandés para atraer inversión extranjera directa? *Revista de la CEPAL*, 88, 51-70.
- Ortega, J. M. (2008). La sociedad del riesgo y su influencia en el derecho. *Inventio, la génesis de la cultura universitaria en Morelos*(7), 39-48.
- Oszlak, O., & O'donnell, G. (1984). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista venezolana de desarrollo administrativo*(1), 91-136.
- Peres, W. (2006). El lento retorno de las políticas industriales. *Revista de la CEPAL*, 88, 71.
- Prebisch, R., & Martínez, G. (1949). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *El trimestre económico*, 347-431.
- Prieto, F. (1991b). La promoción de exportaciones de servicios en América Latina. *Pensamiento iberoamericano*(20), 101-124.
- Rathmell, J. M. (1966). What is meant by services? *The Journal of Marketing*, 32-36.
- Reinert, E. S. (1999). The role of the state in economic growth. *Journal of economic Studies*, 26(4/5), 268-326.
- Rodrik, D. (1993a). The positive economics of policy reform. *The American Economic Review*, 83(2), 356-361.
- Rodrik, D. (2000). Institutions for high-quality growth: what they are and how to acquire them. *Studies in Comparative International Development*, 35(3), 3-31.
- Rodrik, D., & Subramanian, A. (2003). The primacy of institutions. *Finance and Development*, 40(2), 31-34.
- Rodrik, D., Subramanian, A., & Trebbi, F. (2004). Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development. *Journal of economic growth*, 9(2), 131-165.

- Rosales, O. (2007). América Latina al encuentro de China e India: perspectivas y desafíos en comercio e inversión. *Revista de la CEPAL*(93), 85-108.
- Sabel, C. F., & Simon, W. H. (2011). Minimalism and experimentalism in the administrative state. *The Georgetown Law Journal*, 100, 53-93.
- Sáez, R. (1995). Estrategia comercial chilena:¿ Qué hacer en los noventa? *Estudios CIEPLAN*(40), 21-38.
- Sampson, G., & Snape, R. (1985). Identifying the issues in trade in services. *The World Economy*, 8(2), 171-182.
- Sánchez-Ancochea, D. (2005). Capitalismo, desarrollo y Estado. Una revisión crítica de la teoría del Estado de Schumpeter. *Revista de Economía Institucional*, 7, 81-100.
- Sandström, A., & Carlsson, L. (2008). The performance of policy networks: the relation between network structure and network performance. *Policy Studies Journal*, 36(4), 497-524.
- Santander, P. (2011). Por qué y cómo hacer análisis de discurso. *Cinta de Moebio. Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*(41), 207-224.
- Saxe-Fernández, J. (1998). Ciclos industrializadores y desindustrializadores. *Nueva Sociedad*, 158, 120-138.
- Sayago, S. (2014). El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales. *Cinta de Moebio. Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*(49), 1-10.
- Sen, A. (1983). Development: Which way now? *The Economic Journal*, 93(372), 745-762.
- Sen, A. (2000). El desarrollo como libertad. *Gaceta Ecológica*(55), 14-20.
- Seringhaus, R., & Botschen, G. (1991). Cross-national comparison of export promotion services: the views of Canadian and Austrian companies. *Journal of International Business Studies*, 22(1), 115-133.
- Shostack, L. (1977). Breaking free from product marketing. *The Journal of Marketing*, 41(2), 73-80.
- Silva, P. (2007). Estilos políticos y orientación tecnocrática bajo los gobiernos de Lagos y Bachelet. *Revista de Sociología*(21), 79-105.
- Stiglitz, J. (1996). Some lessons from the East Asian miracle. *The world Bank research observer*, 11(2), 151-177.
- Valdés, A. (1999). Pobreza y Distribución del ingreso en una Economía de Alto Crecimiento: Chile, 1987-1995. *Estudios Públicos*, 75, 5-47.

- Ventura-Dias, V., Acosta, M. J., Lima, J. E. D., Kuwayama, M., & Mattos, J. C. (2003). Globalización y servicios: cambios estructurales en el comercio internacional.
- Volpe, C., Carballo, J., & Gallo, A. (2011). The impact of export promotion institutions on trade: is it the intensive or the extensive margin? *Applied Economics Letters*, 18(2), 127-132.
- Zeithaml, V., Parasuraman, A., & Berry, L. (1985). Problems and Strategies in Services Marketing. *Journal of Marketing*, 49(2), 33-46. doi: 10.2307/1251563

Documentos de trabajo

- Abler, R., & Adams, J. (1977). The industrial and occupational structure of the American labor force. *Papers in Geography*, 15(15), 42.
- Agosin, M., & Basch, M. (1997). Export performance in Chile: lessons for Africa. *WIDER Working Papers*, 144(144).
- Aiginger, K. (2001). Speed of change and growth of manufacturing. *WIFO*.
- Alejandro, L., Forden, E., Gosney, A., Herfindahl, E., Luther, D., Oh, E., . . . Wohl, I. (2010). An Overview and Examination of the Indian Services Sector. *Office of Industries Working Paper*, 26(ID-26).
- Aninat, C., Benavente, J. M., Briones, I., Eyzaguirre, N., Navia, P., & Olivari, J. (2010). The Political Economy of Productivity: The Case of Chile. *BID*.
- Arellano, J. P. (1988). *Crisis y recuperación económica en Chile en los años 80* Vol. 24. *Colección estudios CIEPLAN* (pp. 63-84).
- Baldwin, R. (2012). Global supply chains: Why they emerged, why they matter, and where they are going. *Fung Global Institute Working Paper Series, Working Paper FGI-2012-1*.
- Banga, R. (2005). Critical issues in India's service-led growth. *Indian Council for Research on International Trade*.
- Bateson, J. (1977). *Do We Need Service Marketing? Marketing Consumer Services: New Insights Report 77-115*
- Belloc, M., & Di Maio, M. (2011). Survey of the literature on successful strategies and practices for export promotion by developing countries. *IGC Working Paper*.
- Bonaglia, F., & Fukasaku, K. (2003). Export diversification in low-income countries: an international challenge after Doha. *OECD Development Centre Working Papers*.
- Calderón, C., & Fuentes, R. (2005). Cuanto Explican las Reformas y la Calidad de las Instituciones el Crecimiento Chileno? Una Comparación Internacional. *Banco Central de Chile*, 314.

- Cali, M., Ellis, K., & Williem, D. (2008). *The contribution of services to development and the role of trade liberalisation and regulation* O. D. Institute (Ed.)
- Eichengreen, B., & Gupta, P. (2011). The service sector as India's road to economic growth (Vol. 14968): National Bureau of Economic Research.
- Foxley, A. (2008). Can Chile Become a First World Country? *Commission on Growth and Development*.
- Foxley, A., & Sosso, F. (2011). Transición de países de ingreso medio a economías avanzadas: lecciones para América Latina. *Documento de Trabajo Corporación de Estudios para Latinoamérica*.
- Gaitán, F. (2014). Auge, ocaso y resurgimiento de los estudios sobre desarrollo en América Latina. *Documento de Proyecto*.
- Geloso, M. (2008). Analysis of Subsidies for Services: The Case of Export Subsidies. *OECD*.
- Gligo, N. (2007). Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe *Serie Desarrollo Productivo*, 175.
- Hausmann, R. (2008). The other hand: high bandwidth development policy. *CID Working Paper*.
- Hausmann, R., & Klinger, B. (2006). *Structural transformation and patterns of comparative advantage in the product space* Vol. CID Working Paper 128 Harvard Kennedy School. C. W. P. H. K. School (Ed.)
- Hoekman, B., & Mattoo, A. (2008). Services trade and growth. *World Bank Policy Research Working Paper Series*.
- Jordana, J., Volpe, C., & Gallo, A. (2010). Export promotion organizations in Latin America and the Caribbean: an institutional portrait. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Katz, J. (2008). Una nueva visita a la teoría del desarrollo económico. *Cepal*.
- Kaufmann, D., Kray, A., & Zoido-Lobato, P. (1999). Governance matters. *Policy Research Working Paper 2196*, 2196.
- Kuwayama, M., & Durán, J. (2003). La calidad de la inserción internacional de América Latina y el Caribe en el comercio mundial. *Serie Comercio Internacional*, 26.
- Lagos, G. (2013). El superciclo del cobre y sus efectos en Chile. *Publicación de trabajo, Programa de Investigación en Economía de Minerales*.
- Lahera, E. (2004). Política y políticas públicas. *Serie Políticas Sociales*, 95.

- Lederman, D., Olarreaga, M., & Payton, L. (2006). Export promotion agencies: What works and what doesn't. *World Bank Policy Research Working Paper Series, 4044*.
- Lederman, D., Olarreaga, M., & Payton, L. (2009). Export promotion agencies revisited. *Policy Research Working Papers, 5125*.
- Lopeandía, F. (2001). Informe Marco Jurídico Nacional e Internacional sobre Inversión Extranjera Directa en Chile. *Cepal, (113)*.
- López, D., & Muñoz, F. (2011). Key success factors for trade in services. *APEC-Gos*.
- Marshall, J., & Rodríguez, J. (2010). Análisis del Desarrollo Productivo en Chile: Tendencias y Determinantes. *Serie de Políticas Públicas UDP, 6*.
- Mattila, M. (1999). The Structure of Policy Networks. An analysis of political decision making network in Finland. *The University of Helsinki*.
- Mattos, J. C. (2001). Los desafíos de la clasificación de los servicios y su importancia para las negociaciones comerciales. *Serie Comercio Internacional, 16*.
- McGill University, & Conference Board of Canada. (2012). SME Manufactureres in Quebec: Adding services to boost competitiveness and the bottom line.
- Meller, P. (2000). Pobreza y distribución del ingreso en Chile (década del 90). *Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile, (69)*.
- Murillo, V., Scartascini, C., & Tommasi, M. (2008). The political economy of productivity: actors, arenas, and policies. A framework of analysis. Washington D.C.: BID.
- Newfarmer, R., Shaw, W., & Walkenhorst, P. (2009). *Breaking into new markets: Emerging lessons for export diversification*
- Olavarria, M. (2007). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. *Documento Universidad de Chile N° 11-Diciembre-2007*.
- Ossandón, J. (2010). La Escuela de Chicago -una mirada histórica a 50 años del convenio Chicago/Universidad Católica: ensayos en honor a Arnold C. Harbeger. *Universum, 25(2), 217-220*.
- Piña, J. (2005). La deslocalización de funciones no esenciales en las empresas: oportunidades para exportar servicios. El caso de Chile. *Cepal, 52*.
- Porrás, J. I. (2003). *La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político*

- Prebisch, R. (1963). Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano: con un apéndice sobre "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria". *Sección de Obras de Economía*.
- Prieto, F. (1991a). Fomento y diversificación de las exportaciones de servicios. *serie Comercio Internacional - CEPAL, LC/L.2041-P(38)*.
- Prieto, F. (2004). *Fomento y diversificación de las exportaciones de servicios*: United Nations Publications.
- Rivas, G. (2012). *La experiencia de Corfo y la transformación productiva de Chile. Evolución, aprendizaje y lecciones de desarrollo* Serie Políticas Públicas y transformación productiva, Vol. 12. CAF (Ed.)
- Rivas, G. (2014). Instituciones y políticas para impulsar la innovación empresarial en América Latina y el Caribe. *CIEPLAN*.
- Rodrik, D. (1993b). Taking trade policy seriously: export subsidization as a case study in policy effectiveness. *National Bureau of Economic Research*.
- Rodrik, D. (2004b). Industrial policy for the twenty-first century. *Harvard University*.
- Roy, M. (2011). Services commitments in preferential trade agreements: An expanded dataset. *WTO*.
- Sabolo, Y., Gaude, J., & Wéry, R. (1975). The service industries. Geneva: International Labour Office
- Samen, S. (2010). *A primer on export diversification: key concepts, theoretical underpinnings and empirical evidence* Growth and Crisis Unit
- Singh, N. (2006). Services-led industrialization in India: Assessment and lessons. *MPRA Paper*.
- Soubbotina, T. (2004). *Beyond economic growth: An introduction to sustainable development*
- Valdés, J. G. (1998). Chile: cambio económico y política comercial. *Reflexiones*.
- Valotto, G. (2011). *Las transformaciones en la consideración del sector servicios. Del Siglo XVIII hasta la Actualidad*
- Wölfl, A. (2005). *The service economy in OECD countries*

Tesis

- Ayala, L. (2006). *Diagnóstico Institucional Dirección de Promoción de las Exportaciones" Prochile"*. (Magíster en Gestión y Políticas Públicas), Universidad de Chile, Santiago.
- Romero, J. (2011). *El sector terciario en México: el caso de los servicios a empresas intensivas en conocimiento (SEIC), 1990–2008*. (Doctorado en Economía), UNAM, México D.F.

Documentos y reportes públicos

- BID. (2006). La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina: Informe 2006. Washington D.C.: IADB.
- BID. (2014). ¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. In M. R. Agosin, E. Fernández Arias, G. Crespi, A. Maffioli, A. Rasteletti, R. Wagner, E. Stein, M. Bassi, G. Rucci & S. Urzúa (Eds.). Washington D.C.: BID.
- Boston Consulting Group. (2007). Estudios de Competitividad en Clusters de la Economía Chilena. Informe Final 31 de octubre de 2007. Santiago: Boston Consulting Group.
- Cepal. (2003). Latin America and the Caribbean in the world economy. Santiago: Cepal.
- Cepal. (2008). La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades (Vol. LC/G.2367(SES.32/3)).
- Corfo. (2010a). Cluster de Servicios Globales [Offshoring] El nacimiento de una nueva industria. Santiago: Corfo: Secretaría Ejecutiva Cluster de Servicios Globales.
- Corfo. (2012). Informe para la Comisión Especial Mixta de Presupuestos. Santiago: Corfo: Subgerencia Programa Agencias y Clúster.
- Dirección de Presupuestos. (2011). *Informe Final de Evaluación Programa Fundación Imagen de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores* Santiago: DIPRES.
- Direcon. (2014b). Presencia de Inversiones Directas de Capitales Chilenos en el Mundo 1990 – diciembre 2013.
- Direcon. (2015). *Servicios: Evolución reciente y oportunidades*
- Kommerskollegium. (2010). Servicing of Swedish manufacturing (Vol. 1). Stockholm: The National Board of Trade.
- Kommerskollegium. (2012). Everybody is in Services – The Impact of Servicing on Trade and Trade Policy (Vol. 6). Stockholm: The National Board of Trade.
- OMC. (1995). GATS and statistics on trade and services. In S/W/5 (Ed.). Geneva: WTO.
- OMC. (2009). Examen de las Políticas Comerciales de Chile. Geneva: OMC.
- Relaciones Exteriores, M. d. (2012). *Crea Consejo Asesor de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, en materia de industria y servicios*. Santiago: Relaciones Exteriores, Ministerio de Retrieved from <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1038393>.

República de Chile. (1980). *Constitución Política de la República de Chile*. Santiago: República de Chile.

UNCTAD. (2010). *Services, Trade and Development*. Geneva: UNCTAD.

World Bank. (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación*. Washington D.C.: World Bank.

World Bank. (2010). *Poverty Reduction and Economic Management Economic Premise*. Washington D.C.: World Bank.

Discursos

Aylwin, P. (1990). *Mensaje Presidencial ante el Congreso Pleno (Discurso 21 de Mayo)*. Santiago: Gobierno de Chile.

Aylwin, P. (1991). *Mensaje Presidencial ante el Congreso Pleno (Discurso 21 de Mayo)*. Santiago: Gobierno de Chile.

Aylwin, P. (1992). *Mensaje Presidencial ante el Congreso Pleno (Discurso 21 de Mayo)*. Santiago: Gobierno de Chile.

Aylwin, P. (1993). *Mensaje Presidencial ante el Congreso Pleno (Discurso 21 de Mayo)*. Santiago: Gobierno de Chile.

Bachelet, M. (2006). *Mensaje Presidencial ante el Congreso Pleno (Discurso 21 de Mayo)*. Santiago: Gobierno de Chile.

Bachelet, M. (2007). *Mensaje Presidencial ante el Congreso Pleno (Discurso 21 de Mayo)*. Santiago: Gobierno de Chile.

Bachelet, M. (2008). *Mensaje Presidencial ante el Congreso Pleno (Discurso 21 de Mayo)*. Santiago: Gobierno de Chile.

Bachelet, M. (2009). *Mensaje Presidencial ante el Congreso Pleno (Discurso 21 de Mayo)*. Santiago: Gobierno de Chile.

Frei Ruiz-Tagle, E. (1994). *Mensaje Presidencial ante el Congreso Pleno (Discurso 21 de Mayo)*. Santiago: Gobierno de Chile.

Frei Ruiz-Tagle, E. (1995). *Mensaje Presidencial ante el Congreso Pleno (Discurso 21 de Mayo)*. Santiago: Gobierno de Chile.

Frei Ruiz-Tagle, E. (1996). *Mensaje Presidencial ante el Congreso Pleno (Discurso 21 de Mayo)*. Santiago: Gobierno de Chile.

Frei Ruiz-Tagle, E. (1997). *Mensaje Presidencial ante el Congreso Pleno (Discurso 21 de Mayo)*. Santiago: Gobierno de Chile.

- Frei Ruiz-Tagle, E. (1998). *Mensaje Presidencial ante el Congreso Pleno (Discurso 21 de Mayo)*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Frei Ruiz-Tagle, E. (1999). *Mensaje Presidencial ante el Congreso Pleno (Discurso 21 de Mayo)*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Lagos, R. (2000b). *Mensaje Presidencial ante el Congreso Pleno (Discurso 21 de Mayo)*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Lagos, R. (2001). *Mensaje Presidencial ante el Congreso Pleno (Discurso 21 de Mayo)*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Lagos, R. (2002). *Mensaje Presidencial ante el Congreso Pleno (Discurso 21 de Mayo)*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Lagos, R. (2003). *Mensaje Presidencial ante el Congreso Pleno (Discurso 21 de Mayo)*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Lagos, R. (2004). *Mensaje Presidencial ante el Congreso Pleno (Discurso 21 de Mayo)*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Lagos, R. (2005). *Mensaje Presidencial ante el Congreso Pleno (Discurso 21 de Mayo)*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Piñera, S. (2010). *Mensaje Presidencial ante el Congreso Pleno (Discurso 21 de Mayo)*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Piñera, S. (2011). *Mensaje Presidencial ante el Congreso Pleno (Discurso 21 de Mayo)*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Piñera, S. (2012). *Mensaje Presidencial ante el Congreso Pleno (Discurso 21 de Mayo)*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Piñera, S. (2013). *Mensaje Presidencial ante el Congreso Pleno (Discurso 21 de Mayo)*. Santiago: Gobierno de Chile.

Presentaciones en congreso y seminarios

- Bolaky, B., & Freund, C. (2006). *Trade, regulations, and growth*. Paper presented at the Conference on Trade and Growth, Washington D.C.
- Fernandez-Stark, K., Bamber, P., & Gereffi, G. (2012). *Offshore services global value chain*. Paper presented at the Deslocalización de servicios y cadenas globales de valor: ¿Nuevos factores de cambios estructurales en América Latina y el Caribe?, Santiago.
- Fischer, M. (2013). *Policy network structures, institutional context, and policy change*. Paper presented at the International Conference on Public Policy, Grenoble.

- Lever, G. (2005). *Inserción internacional del sector servicios chileno*. Santiago.
- López, A., Niembro, A., & Ramos, D. (2012). *Posibilidades de inserción de los países de América Latina en cadenas globales de valor en servicios: un análisis de las políticas de promoción de exportaciones y atracción de inversiones*. Paper presented at the Deslocalización de servicios y cadenas globales de valor: ¿Nuevos factores de cambios estructurales en América Latina y el Caribe?, Santiago.
- Lovelock, C. (1980). *Towards a classification of services processes*. Paper presented at the Theoretical developments in marketing, Phoenix, Arizona.
- Marinao, O. (2009). *ProChile y el sector servicios. Antecedentes a considerar*. Santiago.
- Rosales, O. (2008). *Integración regional: propuestas de renovación*. Paper presented at the Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe, Madrid.
- Skogstad, G. (2005). *Policy networks and policy communities: Conceptual evolution and governing realities*. Paper presented at the Annual Meeting of the Canadian Political Science Association.
- Stephenson, S. (2012). *Services in global value chains*. Paper presented at the World Economic Forum (2012): The shifting geography of global value chains: implications for trade policy, Geneva.
- Trammer, V. (2007). *ProChile y la promoción del sector servicios*, México D.F.
- Veil, E. (1994). *Services Classifications in the OECD Area: Problems and Work in progress*. Paper presented at the Williamsburg Conference Proceedings.

Bases de datos

- Banco Central. (2015). *Estadísticas económicas*.
- ILO. (2014). *Laborsta*.
- OECD-OMC. (2013). *OCDE-WTO Trade in Value Added (TiVA) - May 2013*.
- OMC. (2014a). *Base de datos estadísticos*.
- SNA. (2015). Estadísticas. from Servicio Nacional de Aduanas
- World Bank. (2014). *World Development Indicators*.

Páginas web

- AOA. (2014). Quienes somos. Retrieved 10/9, 2014, from <http://www.aoa.cl/sobre-aoa/>
- CIE. (2015). Quienes somos. CIE. Retrieved 21/01/2015, 2015, from <http://www.ciechile.gob.cl/es/sobre-el-cie/quienes-somos/>

- Corfo. (2010b). Nueve sectores construirán marcas asociativas para posicionar a Chile en el extranjero. Retrieved 05/07, 2014, from <http://www.corfo.cl/sala-de-prensa/noticias/2010/agosto-2010/nueve-sectores-construiran-marcas-asociativas-para-posicionar-a-chile-en-el-extranjero>
- Corfo. (2014). Historia de Corfo. 1970-1989. Retrieved 12/10, 2014, from <http://www.corfo.cl/sobre-corfo/historia-de-corfo/19701989>
- Chilexportaservicios. (2015). Coalición de Exportadores de Servicios de Chile (C.E.S.). Retrieved 11/2, 2015, from <http://www.chilexportaservicios.cl/ces/default.aspx?tabid=406>
- Direcon. (2014a). Acuerdos Comerciales. Retrieved 09-12, 2014, from <http://www.direcon.gob.cl/acuerdos-comerciales/>
- Direcon. (2014c). Quiénes somos. Retrieved 06-12, 2014, from <http://www.direcon.gob.cl/quienes-somos/>
- Direcon. (2014d). TISA, Nuevas Oportunidades para el Comercio de Servicios. Retrieved 10/11, 2014, from <http://www.direcon.gob.cl/2013/09/tisa-nuevas-oportunidades-para-el-comercio-de-servicios/>
- Hacienda, M. d. (2014). ¿Qué son los tratados de doble tributación? Retrieved 25-11, 2014, from <http://www.hacienda.cl/preguntas-frecuentes/impuestos/que-son-los-tratados-de-doble.html>
- Imagen de Chile, F. (2014). Presentación. Retrieved 9-12, 2014, from <http://www.imagendechile.cl/quienes-somos/presentacion/>
- OEA. (2014). Información sobre Chile: Tratados Bilaterales de Inversión. Retrieved 30 /12, 2014, from http://www.sice.oas.org/ctyindex/CHL/CHLBITs_s.asp
- OMC (Producer). (2010). Módulo de formación sobre el AGCS.
- OMC. (2013). Novena Conferencia Ministerial. Retrieved marzo 11, 2015, from https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc9_s/brief_serv_s.htm
- OMC. (2014b). El acuerdo general sobre el comercio de servicios (AGCS): objetivos, alcance y disciplinas. Retrieved 05-12, 2014, from http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/gatsqa_s.htm
- OMC. (2014c). “Hecho en el mundo”. Retrieved 09-12, 2014, from http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/miwi_s/miwi_s.htm
- OMC. (2014d). Se prevé un crecimiento moderado del comercio en 2014 y 2015, después de dos años de estancamiento [Press release]

ProChile. (2014). Marcas Sectoriales. Retrieved 12/01, 2015, from <http://www.prochile.gob.cl/herramientas/herramientas-pro-chile/marcas-sectoriales/>

ProChile. (2015). Prochile en el mundo. Retrieved 10/03, 2015, from <http://www.prochile.gob.cl/prochile-en-el-mundo/>

SII. (2014). Convenios Tributarios Internacionales. Retrieved 25-11, 2014, from <http://www.sii.cl/pagina/jurisprudencia/convenios.htm>

Revistas y diarios

Agosin, M. (2014). El súper ciclo de los commodities: ¿ha tocado su fin? *América Economía*.

De Vicente, F. (2013). ProChile lanza 5 “nuevas marcas”. *La Segunda*.

Diario Oficial. (2011). Crea Consejo Asesor de la Dirección general de relaciones Económicas Internacionales para Marcas Sectoriales. *Diario Oficial*.

Garretón, M. A. (2007). América latina no le debe nada al neoliberalismo. *El Clarín*.

Mercurio, E. (2000, 27/11/2000). Lagos inicia gira tecnológica por Estados Unidos. *El Mercurio*.

Prieto, E. (2013). Exportadores agrupados bajo marcas sectoriales potencian la imagen de Chile en el extranjero. In E. Mercurio (Ed.). Santiago: El Mercurio.

Salvo, J. (2014). Jennyfer Salvo y su visión de la Fundación Imagen de Chile. In S. Comunes (Ed.), *Sentidos Comunes*. Santiago: Sentidos Comunes.

Valdés, J. G. (2014). J.G Valdés: “Me gustaría que los bolivianos y los peruanos tuvieran una imagen positiva de Chile”. In S. Comunes (Ed.), *Sentidos Comunes*. Santiago: Sentidos Comunes.